

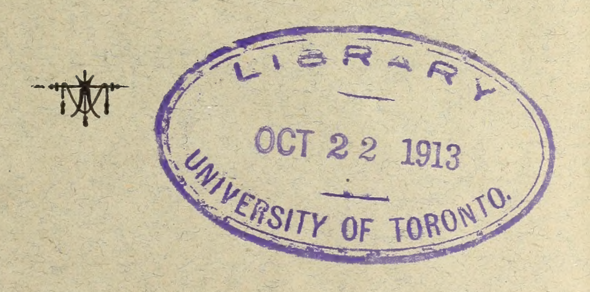
UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES D'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

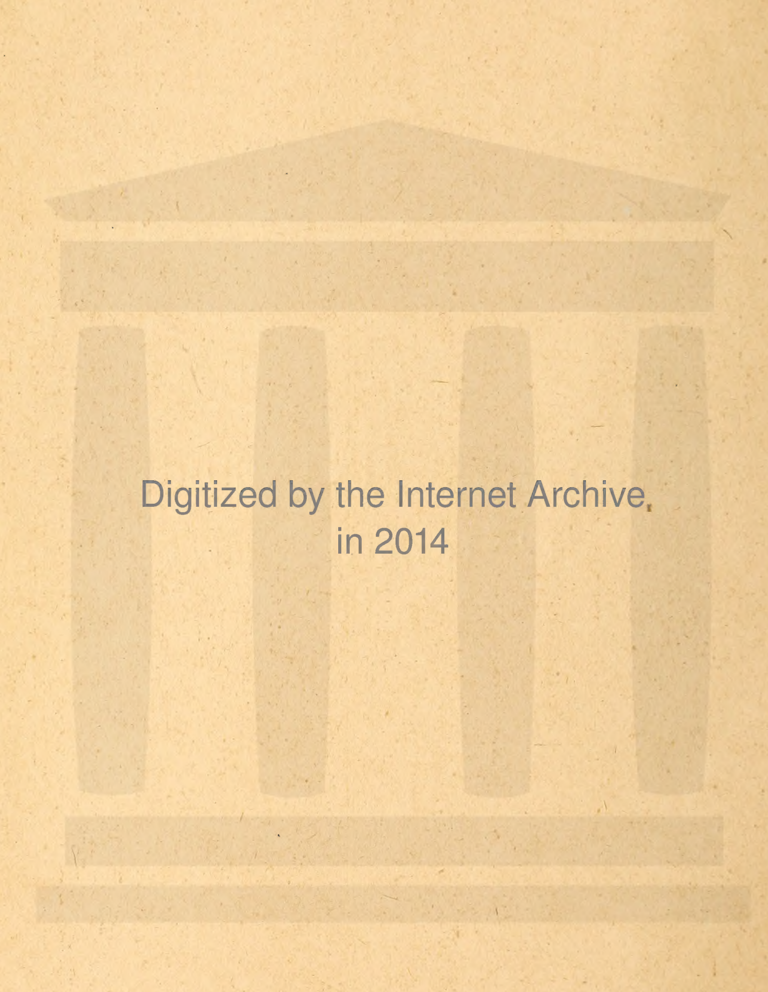
A.-H. BESSON



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson

1912

LES
DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES
D'ALGÉRIE



UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER — FACULTÉ DE DROIT

LES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES D'ALGÉRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PAR

A.-H. BESSON



MONTPELLIER
IMPRIMERIE FIRMIN ET MONTANE
Rue Ferdinand-Fabre et Quai du Verdanson
—
1912

UNIVERSITÉ DE MONTPELLIER

Faculté de Droit

Membres du Jury :

MM. **Barthélemy**, *président.*
Brémond
Moye } *assesseurs.*

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs

LES

DÉLÉGATIONS FINANCIERES

D'ALGÉRIE

INTRODUCTION

La politique coloniale poursuivie par la France en Algérie depuis 1898, diffère sensiblement des procédés de colonisation qui ont été employés jusqu'à aujourd'hui par les grands pays européens.

Cette politique a motivé la création d'un organe nouveau, les Délégations financières d'Algérie, créées par un des trois décrets promulgués le 23 août 1898.

Deux ans plus tard, la loi du 19 décembre 1900, qui donnait un budget spécial à l'Algérie, annonçait dans son article 2 que : « il sera statué par une loi sur l'organisation et les attributions du Conseil supérieur et des Délégations financières d'Algérie.

Provisoirement ces institutions seront régies par les décrets du 23 août 1898 ».

Le provisoire dure depuis 12 ans, la loi annoncée n'a pas vu le jour et le Parlement ne paraît pas prêt à s'occuper de la réforme, bien qu'il serait de toute nécessité qu'une loi intervînt à bref délai.

Il nous a paru intéressant d'étudier les Délégations financières d'Algérie, ce qu'elles sont maintenant, ce qu'elles seront plus tard ; c'est là une question d'actualité puisqu'une loi nouvelle est annoncée, attendue avec impatience par tous ceux qu'intéresse l'avenir de notre grande colonie africaine.

Parmi les questions que soulève l'étude de cette institution, certaines, telles que la légalité des décrets intervenus en la matière et l'étendue des pouvoirs du Président de la République, en tant que législateur de l'Algérie, la représentation des intérêts, base des Délégations financières, la politique coloniale qui doit être suivie, pourraient faire chacune l'objet d'un travail spécial ; nous ne pourrons les envisager que dans leurs grandes lignes.

Après avoir recherché les causes qui ont motivé la création des Délégations algériennes, nous étudierons leur mode de recrutement, leur organisation, leur fonctionnement et leurs attributions. Nous montrerons que, issues en partie d'un suffrage universel sagement limité, elles constituent un curieux et original essai d'application du principe de la représentation des intérêts, une tendance bienfaisante à la décentralisation.

Les Délégations qui avaient été accueillies cependant avec joie par de très nombreux Algériens, ont partagé le sort commun à toute institution humaine et n'ont pas remporté dans la suite d'unanimes approbations. Des détracteurs ont surgi, qui les ont vivement attaquées, prétendant ne voir en elles qu'un rouage administratif compliqué et parfaitement inutile.

En présence des nombreux jugements contradictoires, excessifs, souvent dictés par la passion, il n'était donc pas superflu de présenter une étude des Délégations financières, faite quelques années après leur création, loin de toute agitation, en dehors de tout esprit de parti, étude qu'a fait entreprendre le seul intérêt des questions soulevées par le sujet.

CHAPITRE PREMIER

FORMATION

Section première. — Causes de la création des Délégations financières

§ 1. *On voulait que l'Algérie participât à la gestion de ses affaires : réaction contre la politique d'assimilation*

Les décrets du 24 octobre 1870 avaient inauguré en Algérie une politique nouvelle, une politique d'assimilation à outrance. L'Algérie n'était, pour ainsi dire, plus une colonie, elle formait trois nouveaux départements qui constituaient un prolongement de la France : on avait assimilé les trois départements algériens aux départements français. Contribuant aux dépenses communes suivant les moyens dont ils disposaient, on pensait qu'ils pourraient prélever dans les ressources générales les sommes nécessaires à la satisfaction de leurs besoins (1).

L'Algérie, pays essentiellement agricole, avait des besoins propres qui intéressaient au plus haut point sa vitalité et auxquels on ne donnait

---

(1) De Solliers. Le budget algérien, p. 3.

pas satisfaction. Ce qu'il importait de faire, c'était de créer des routes, des chemins de fer, d'organiser le crédit; or il fallait de l'argent, beaucoup d'argent, et il n'y en avait pas.

La métropole s'étant déjà imposée de nombreux sacrifices, les demandes de la colonie étaient mal accueillies par des commissions qui ne pouvaient pas comprendre le bien fondé de ces demandes et refusaient systématiquement tous les crédits. Dans de pareilles conditions, aucun développement n'était possible.

Les différents rapports sur le budget de l'Algérie nous présentent un tableau assez sombre de la situation.

Depuis 1879, on n'avait pas développé le réseau des routes nationales non plus que celui des chemins de fer, malgré le grand essor économique pris par le pays.

L'Algérie réclamait la construction de canaux d'irrigation, l'établissement de puits artésiens, de barrages, etc.; faute de crédits rien n'était fait, au grand détriment des intérêts algériens.

M. Timian prévoyait, en 1891, que l'exploitation des forêts devait fournir un rendement de dix millions par an. Ces prévisions étaient loin de se réaliser; et M. Le Moigne signalait, en 1898, que les frais dépassaient les recettes de plus de 700.000 francs ! (1)

(1) J. Thomas. Revue du droit public et de la science politique, 1902, p. 13.

Non seulement la métropole n'accordait pas de nouveaux crédits, mais encore elle diminuait les anciens au fur et à mesure que croissaient les recettes de l'Algérie.

En 1891, M. Timian essaya, dans une faible mesure, de remédier à ce fâcheux état de choses en proposant d'affecter les recettes algériennes aux dépenses jusqu'à concurrence de cinquante millions, le surplus devant être partagé avec la métropole.

Cette idée ne constituait même pas une tentative de décentralisation budgétaire, puisque les pouvoirs algériens ne participaient en rien à l'élaboration du budget, c'était là seulement l'établissement d'un compte spécial.

Cette idée, quoique très bonne, fut repoussée.

Il fallait que l'Algérie participât à la gestion de ses affaires, sous peine de s'en désintéresser complètement. Elle n'avait, en effet, aucun intérêt à voir accroître ses recettes puisque c'étaient des recettes d'Etat. A la fin de l'exercice, les excédents tombaient dans le trésor métropolitain qui devait supporter, d'autre part, les déficits qui pouvaient se produire.

Il était donc de toute nécessité que l'Algérie obtînt une certaine indépendance financière. M. Laferrière le comprit très bien, et c'est ce qui le poussa à faire créer, en 1898, les Délégations financières qui, dans son esprit, devaient devenir plus tard l'organe d'un budget algérien.

La loi du 19 décembre 1900 allait bientôt réa-

liser cette prévision en accordant à l'Algérie l'autonomie budgétaire. Nous étudierons plus tard cette organisation ; disons simplement, pour le moment, que la colonie possède, depuis 1900, la personnalité financière et, par conséquent, la personnalité civile, celle-là étant la conséquence de celle-ci.

L'Algérie, étant devenue personne morale, peut donc maintenant recourir à l'emprunt pour la satisfaction des besoins économiques qui avaient été méconnus jusqu'alors.

Le décret du 23 août 1898 est une réaction contre une politique d'assimilation trop hâtive et trop complète, c'est un essai de décentralisation, un hommage rendu au principe de l'autonomie.

Laissons parler M. Laferrière, il nous fera connaître mieux que personne l'erreur qu'il fallait corriger, l'orientation nouvelle que l'on devait donner à la politique coloniale.

« La pensée qui a présidé à cette création diffère de celles qui ont paru dominer jusqu'ici dans la législation de l'Algérie. D'après les idées accréditées jusqu'à ce jour, l'Algérie a été administrée comme partie intégrante du territoire métropolitain. Ses trois départements ont été considérés comme ne différant pas des autres départements que baigne la Méditerranée, si ce n'est par un plus grand éloignement de la capitale ; préfectures et sous-préfectures, assemblées départementales et communales, attributions et rapports

hiérarchiques des diverses autorités, juridiction et procédure... tout ou presque tout a été établi dans les mêmes formes et réglé par les mêmes lois... cette conception tendant à confondre la métropole et sa grande colonie dans une étroite et indissoluble unité était incomplète et susceptible d'être discutée, en tant qu'elle conduit à l'identité administrative et financière. C'est pourquoi l'Algérie a demandé à plusieurs reprises qu'on voulût bien lui tenir compte, dans la grande famille française, des particularités qui la distinguent et qui créent son originalité. »

La politique d'assimilation qui avait été consacrée par les décrets de 1870 et de 1881, suscitait donc en Algérie des récriminations nombreuses et justifiées.

En 1896, la Chambre, sur une interpellation de Fleury-Ravarin, déclarait que le système des rattachements constituait un obstacle au bon fonctionnement des services publics et à la réalisation des réformes. Le décret du 23 août 1898 vint confirmer ce vote en créant les Délégations financières, qui sont un hommage rendu au principe de l'autonomie.

Avant d'entreprendre l'étude détaillée de ce décret, il est nécessaire de connaître d'abord les différents systèmes de politique coloniale, de dégager ensuite les règles que l'on devra suivre spécialement en Algérie. C'est ce que nous allons nous efforcer de faire.

§ 2. *Divers systèmes de politique coloniale*

Trois tendances se dégagent au point de vue de la colonisation : la politique d'assujettissement, celle de l'autonomie, celle de l'assimilation.

La politique d'assujettissement se caractérise par l'unité d'autorité. C'est là la méthode forte, l'idée de force implique en effet l'unité de commandement. La colonie est considérée comme un domaine dont on cherche à tirer le plus possible de bénéfices. Elle n'a point de représentants au Parlement métropolitain, et l'on ne se préoccupe ni de ses aspirations, ni de ses besoins propres.

Ce système provoque l'opposition des colons, qui ne sauraient se plier à de pareilles exigences. Nous verrons cependant que, même pour l'Algérie, il ne doit pas être complètement écarté. Disons qu'en général, il est indispensable d'employer la méthode forte dans les colonies d'exploitation où de rares européens vivent au milieu de peuplades le plus souvent hostiles.

Avec le système de l'autonomie, nous tombons dans l'excès contraire. La décentralisation y est poussée jusqu'à ses dernières limites. La colonie possède des institutions administratives, gouvernementales qui lui sont propres, un Parlement colonial, elle jouit de libertés locales très étendues, est dotée d'une autonomie financière complète.

L'Angleterre a montré une certaine préférence

pour ce système. Depuis 1840, elle a introduit en effet le « self government » dans les plus importantes de ses colonies.

Le Canada constitue ce que l'on appelle un Dominion ainsi que la Nouvelle Zélande, depuis le 9 septembre 1907.

La caractéristique du système, c'est que le pouvoir législatif est exercé par deux Chambres formant un Parlement responsable.

Partout cependant la Couronne a nommé un gouverneur à qui elle a confié d'importantes prérogatives constitutionnelles.

La politique d'autonomie est, dit-on, la politique qu'il convient de suivre dans une colonie arrivée à un certain stade de développement, qui lui permet d'obtenir les meilleurs résultats, de voler enfin de ses propres ailes. Il y a cependant un danger très grave : c'est qu'une pareille politique conduit tout droit au séparatisme.

Avec la politique d'assimilation la colonie ne forme plus une société à part. On veut obtenir une union intime avec la métropole. Le meilleur moyen, c'est l'application pure et simple des institutions de la mère-patrie au pays colonisé. Ses lois y sont étendues, les rouages administratifs, les circonscriptions territoriales sont les mêmes, l'organisation judiciaire, financière, y est identique.

Au point de vue constitutionnel, on proclame l'égalité juridique et politique des colons, qui sont représentés dans les assemblées métropolitaines.

En résumé, on cherche à unir, à tous les points de vue, et le plus intimement possible, la colonie à la métropole.

Connaissant ces principes, demandons-nous maintenant quelle est la politique coloniale qu'il conviendrait de suivre en Algérie.

§ 3. *Politique coloniale applicable à l'Algérie*

Une question préalable se pose : Qu'est-ce que l'Algérie ?

Si l'on excepte quelques comptoirs de commerce, échelonnés le long des côtes, l'on reconnaît qu'il y a deux sortes de colonies : les colonies d'exploitation, celles de peuplement.

Dans celles-ci, les colons cherchent à établir leur race en refoulant l'indigène, qui ne tarde pas à disparaître. Ces colons accaparent les terres et tendent à créer une seconde patrie, image de la métropole.

Dans les colonies d'exploitation, au contraire, l'européen ne cherche pas à s'implanter définitivement ; il apporte simplement des capitaux qu'il veut faire fructifier, il dirige politiquement et économiquement le pays, mais laisse aux habitants leurs coutumes, leur religion et autant que possible leurs institutions. Le colon vit d'eux, de leur travail qu'il se borne à diriger.

Il est impossible de faire entrer l'Algérie dans l'un de ces cadres : et tout d'abord, elle n'est point une colonie d'exploitation.

Son climat est en effet très tempéré, analogue à celui du midi de la France, les races latines s'y acclimatent facilement, un mouvement d'immigration y est nettement caractérisé.

L'Algérie est-elle alors une colonie de peuplement ?

Certes, l'on a dit très souvent qu'elle était une nouvelle France, qu'elle formait trois nouveaux départements, prolongement de la métropole, etc., mais que représentent les 600.000 européens contre les quatre millions et demi de musulmans qui l'occupent !

D'ailleurs, dans une colonie de peuplement, l'indigène, refoulé peu à peu, tend à disparaître, c'est ce qui se passe au Canada et en Australie, qui sont les colonies de peuplement types.

En est-il ainsi en Algérie ?

Examinons les chiffres : ils sont éloquents.

De 1881 à 1906, la population musulmane a crû de 1.600.000 individus, ce qui revient à dire qu'elle voit son chiffre doublé tous les quarante ans ! Par contre, l'immigration française est très lente, puisqu'on compte à peine 8 Français sur 100 habitants de l'Algérie (1).

Ajoutons que si le littoral algérien et les régions montagneuses du Tell sont propices à l'exode des races latines, il n'en est pas de même des hauts

---

(1) Les chiffres que nous venons de citer ont été empruntés au Traité de législation algérienne de M. Emile Larcher.

plateaux et du Sahara, au climat torride, qui ne seront probablement jamais que des territoires d'exploitation.

Concluons donc avec M. Paul Leroy-Beaulieu : « A vrai dire, l'Algérie ne peut se ramener à aucun de ces deux types si tranchés de la colonisation. Elle est une exception, elle doit être une colonie hybride et former une classe à part » (1).

L'Algérie est donc une colonie mixte, et dans une colonie mixte l'on ne saurait appliquer intégralement ni la politique d'assujettissement, ni la politique d'autonomie, ni la politique d'assimilation.

Nous avons vu que la politique d'assimilation a provoqué d'amères critiques. Précisons cette idée, et disons que si l'assimilation a été attaquée, c'est parce qu'elle fut trop hâtive et trop complète.

Trop hâtive, car elle fut appliquée sans transition et immédiatement après l'occupation.

Trop complète, car on la suivit d'une façon absolue, sans admettre aucun tempérament.

L'Algérie ne pouvait pas supporter un pareil régime ; ses aspirations, ses intérêts particuliers étaient méconnus. Lasse d'attendre, la colonie a cru que tout le mal venait du principe de l'assimilation, aussi l'a-t-elle vivement combattu.

Il importe de mettre les choses au point. Mal-

---

(1) Paul Leroy-Beaulieu. L'Algérie et la Tunisie, p. 61.

gré ce que l'on a pu en dire, l'assimilation est cependant une idée saine et juste. Ce que l'on a attaqué, c'est une assimilation outrée, « une caricature d'assimilation » que tout le monde condamne, en effet, sans discussion aucune. Mais cette politique bien comprise peut parfaitement tenir compte des aspirations, des besoins particuliers d'une colonie, elle doit être tempérée par une large décentralisation, emprunter à la politique d'assujettissement, à celle de l'autonomie, les principes directeurs qui peuvent lui être utiles.

« Le remède au mal signalé n'est pas dans l'abandon ou la condamnation du principe, mais dans l'application d'une politique à la fois modérée et éclectique, remplaçant une politique d'assimilation exclusive et à outrance ; modérée, c'est-à-dire dégagée de certaines exagérations fâcheuses, et repoussant une uniformité que contrarient la nature des choses et la différence des milieux ; éclectique, c'est-à-dire empruntant aux deux autres systèmes ce qu'ils ont de bon : l'unité d'autorité au principe d'assujettissement et une plus large décentralisation au principe d'autonomie, l'une destinée à opérer plus particulièrement dans le domaine politique et gouvernemental, l'autre appelée à produire d'heureux effets dans le domaine économique et financier » (1).

---

(1) J. Thomas. — Revue du dr. pub. et de la sc. pol., 1899, p. 279.

Le Gouvernement s'est engagé dans cette voie.

Le décret du 23 août 1898 sur les pouvoirs du Gouverneur général, qui précise ces pouvoirs, est un hommage rendu au principe de l'autorité. D'autre part, le décret du même jour, qui crée les délégations financières, emprunte à la politique d'autonomie le principe d'une décentralisation bienfaisante.

Que penser de ces innovations ?

C'est ce que nous ferons connaître lorsque nous aurons étudié les attributions des Délégations financières, en examinant les résultats obtenus et les réformes qu'il serait désirable de voir aboutir.

Section II. — Création des Délégations financières

§. I. — *Décret du 23 août 1898. Sa légalité*

La légalité du décret du 23 août 1898 a été fortement contestée.

Le Conseil général de Constantine, notamment, a formulé de violentes critiques contre cette institution, voyant dans sa création une illégalité flagrante.

Les membres d'un conseil local ne pouvaient discuter la légalité du décret avec tout le calme qu'il convenait d'apporter à l'étude d'une pareille question. Les esprits, échauffés par les passions du moment, ne pouvaient pas délibérer avec fruit. L'on s'en aperçoit parfaitement en lisant le

compte rendu de la séance tenue, le 8 octobre 1898, par le Conseil général de Constantine.

Les partisans de l'illégalité du décret du 23 août 1908 ont soutenu, entr'autres raisons, qu'elle résultait de la trop grande rigueur des conditions imposées à l'exercice du droit de vote, de la méconnaissance des prescriptions édictées par la loi du 5 avril 1884.

Lorsque nous traiterons les questions relatives à l'électorat, nous étudierons en détail l'étendue des pouvoirs du Chef de l'Etat en tant que législateur de l'Algérie, nous tracerons, dans ses grandes lignes, le régime législatif de ce pays, bornons-nous à dire, pour le moment, que la légalité du décret créant les Délégations financières nous paraît certaine parce que le Président de la République, en matière de législation algérienne, ne peut être lié que par les prescriptions établies par une loi. L'autorité des chambres est évidemment supérieure à la sienne.

Un arrêt de la cour de Cassation est intervenu en cette matière, en voici un passage intéressant notre sujet : « Attendu que, sans doute, les lois françaises en vigueur en Algérie ne peuvent être abrogées ou modifiées que par une loi nouvelle, votée par les deux chambres et régulièrement promulguée, mais qu'il en est autrement relativement aux matières non traitées et non régies par ces lois.... » (1)

---

(1) Cass. civile, 24 juillet 1889. Revue Algérienne, p. 340.

Or, dans le cas qui nous occupe, la loi ne s'était jamais occupée de la question, le Président de la République pouvait donc très bien édicter, en cette matière, toutes les prescriptions qu'il jugeait utile d'édicter, faire preuve de la plus grande sévérité dans l'élaboration des règles régissant l'institution, à une condition cependant, qui était de ne pas violer l'artiele 3 de la loi du 26 juin 1889 aux termes duquel « l'étranger naturalisé jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de citoyen français.,.. » Il fallait qu'il plaçât sur un pied complet d'égalité Français d'origine et étrangers naturalisés : c'est d'ailleurs ce qu'il a fait.

Le décret du 23 août 1898 serait encore illégal, dit-on, parce qu'il méconnaîtrait les prescriptions de la loi du 5 avril 1884 en exigeant des électeurs : l'âge de 25 ans, une résidence d'au moins 3 ans en Algérie, la possession de la qualité de Français depuis 12 ans.

Nous montrerons, en étudiant l'électorat, que le suffrage universel ne doit pas, partout où il existe, être organisé de la même façon ; il doit comporter des limitations, des restrictions suivant le milieu où il est exercé, suivant le but que l'on se propose d'atteindre.

On ne peut pas soutenir que la loi du 5 avril 1884 a été violée, car cette loi n'a fait qu'organiser l'électorat aux assemblées politiques : les règles qu'elle édicte ne peuvent pas s'appliquer aux Délégations financières, qui sont une institution tout à

fait originale, dont le caractère est essentiellement économique et financier.

Disons donc que l'organisation de l'électorat aux Délégations ne constituait pas une matière réservée à l'activité parlementaire, qu'un décret pouvait très bien la règlementer.

La question a du reste été soumise à la Cour de cassation qui, dans un arrêt du 21 juillet 1899, a parfaitement admis la légalité du décret.

« Attendu que le décret du 23 août 1898, qui a créé et organisé les Délégations financières en Algérie, a déterminé les conditions de l'électorat spéciales à cette institution ; que notamment, aux termes de l'article 2 de ce décret : « sont électeurs tous les colons...» ; – attendu qu'en édictant, pour l'électorat des Délégations financières, des conditions d'âge, de temps, de naturalisation et de résidence plus rigoureuses que pour l'électorat politique, le décret précité est resté dans les conditions de l'ordonnance du 22 juillet 1834 qui, toujours en vigueur, permet au Président de la République de prendre, sous forme de décret, les mesures ayant un caractère législatif destinées à subvenir à des besoins nouveaux ; — attendu que sans doute les lois françaises en vigueur en Algérie ne peuvent être abrogées ou modifiées que par une loi nouvelle, votée par les deux Chambres et régulièrement promulguée, mais qu'il en est autrement relativement aux matières non traitées et non régies par ces lois ; — attendu que le décret du 23 août 1898 ne touche pas aux con-

ditions de l'électorat politique, qui restent telles que les a fixées la loi du 5 avril 1884, applicables également à l'Algérie ; que par suite, il n'a pu trouver un obstacle à sa validité dans cette dernière loi.

« Par ces motifs, rejette ce moyen (1) » (moyen tiré de l'illégalité).

La légalité du décret du 23 août 1898 est donc certaine.

§ 2. — *Loi du* 19 *décembre* 1900. *Caractère provisoire de cette loi*

Le 19 décembre 1900, intervenait une loi qui donnait un budget spécial à l'Algérie, elle annonçait dans son article 2 : « qu'il sera statué par une loi sur l'organisation et les attributions du Conseil supérieur et des Délégations financières d'Algérie. Provisoirement ces institutions seront régies par les décrets du 23 août 1898. »

Comme nous le disions, le provisoire dure depuis 12 ans et le Parlement ne paraît pas prêt à s'occuper de la question.

Il faudrait cependant se garder de conclure que la loi annoncée n'interviendra pas de sitôt. Rappelons-nous l'exemple donné par la loi de 1900.

D'après M. Caillaux, alors Ministre des Finan-

(1) Cass. civil., 24 juillet 1899. Revue algérienne, p. 339.

ces, cette loi devait soulever « au sein des Commissions et dans les Chambres des discussions étendues... », et elle fut baclée, on peut le dire, au milieu de l'indifférence générale : 515 votants fournissant 515 voix favorables. Il n'y eut pas de discussion, rien, mais un vote rapide témoignant une grande hâte d'en finir au plus vite (1).

Un grave problème se pose : le péril étranger, qui menace chaque année davantage. Un décret du 4 janvier 1900 a essayé de le combattre. On a fait produire à ce décret des conséquences efficaces bien que, comme nous le verrons plus tard, les règles qu'il trace soient ou inutiles ou illégales. Bien d'autres questions mériteraient encore d'être solutionnées. Disons, en concluant, qu'il serait de toute nécessité qu'une loi nouvelle intervînt pour trancher définitivement toutes les difficultés et dissiper toute équivoque.

---

(1) Consulter Journal Officiel, 14 novembre 1900.

CHAPITRE II

ORGANISATION DES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES

Section I. — Composition.

Les Délégations financières d'Algérie constituent une assemblée unique divisée en trois sections. On distingue, en effet, la délégation des colons, celle des non colons, celle des indigènes musulmans, se subdivisant elle-même en deux : d'un côté les Arabes, de l'autre les Kabyles. Ces Kabyles forment une section spéciale. Les Délégations financières assurent la représentation des contribuables algériens. L'article premier du décret du 23 août 1898 nous dit, en effet : « les Délégations financières algériennes représentent auprès du Gouvernement général les différentes catégories de contribuables français ou sujets français..... »

La composition du corps électoral n'est pas la même dans toutes les délégations, les circonscriptions diffèrent également suivant qu'il s'agit de l'élection d'un délégué français ou indigène, de plus le même système de suffrage n'est pas em-

ployé pour tous les délégués qui sont nommés, suivant les délégations, soit au suffrage universel, soit au suffrage restreint, soit directement par voie d'autorité.

Les règles qui régissent cette matière sont très complexes.

Nous allons étudier la composition de chaque délégation, nous essayerons ensuite de dégager l'idée directrice du système.

La première délégation est composée de vingt-quatre membres élus par les colons.

Est réputé colon, nous dit l'article premier, tout concessionnaire ou propriétaire de biens ruraux, ainsi que tout chef d'exploitation ou fermier desdits biens. Ces délégués sont élus directement par les colons, au scrutin individuel, à raison de huit par département.

La deuxième délégation représente les contribuables autres que les colons.

Comme la première, elle est composée de vingt-quatre membres, élus directement au scrutin individuel, à raison de huit par département, par les contribuables autres que les colons inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées (article 3).

La troisième délégation est celle des indigènes musulmans. Elle comprend 21 délégués divisés en trois groupes, savoir :

1° 9 délégués des indigènes des territoires civils, élus au scrutin individuel, à raison de trois par département, par les conseillers municipaux, au

titre indigène, des communes de plein exercice, et par les membres indigènes des commissions municipales des communes mixtes ;

2° Six délégués des indigènes des territoires de commandement, à raison de deux par département, désignés par le Gouverneur général sur une triple liste de présentation dressée, pour chacun d'eux, par le général de division commandant le territoire ;

3° Six délégués kabyles, élus au scrutin individuel par les chefs de groupes dits kharoubas. Ces derniers délégués forment une section spéciale de la troisième délégation (article 5).

Trois modes de recrutement sont donc employés pour le choix des délégués musulmans.

Dans les communes de plein exercice on trouve un suffrage restreint indirect : les conseillers municipaux indigènes ne sont élus que par une faible partie de la population musulmane, à cause tout d'abord des conditions édictées et aussi de la profonde indifférence des indigènes qui ne se font pas inscrire sur les listes électorales.

Les délégués des territoires de commandement sont nommés par le Gouverneur sur une triple liste de présentation ; enfin, les six délégués kabyles sont nommés au suffrage direct mais restreint.

L'élection de ces derniers mérite une explication. Ils sont, dit le décret, élus au scrutin individuel par les chefs de groupes dits kharoubas.

Que sont les kharoubas ?

Hanoteau et Letourneux les définissent ainsi : « Elles se composent d'un certain nombre de familles généralement de même origine et unies par des liens de parenté. Autour d'elles viennent quelquefois se grouper des ménages étrangers au pays ou des habitants du village qui n'ont plus eux-mêmes de parents. Souvent la kharouba est formée exclusivement des membres d'une même famille » (1).

Pour M. Sabatier, « la kharouba est une sorte de *gens* qui se différencie de la *gens* romaine en ce qu'elle ne consacre aucune relation de patronage ou de clientèle, et s'en rapproche en ce que les membres y sont unis par un lien civil, une sorte d'agnation. Topographiquement, chaque kharouba forme dans le village un quartier séparé » (2).

Les chefs de ces kharoubas s'appellent *Tamens*, et ce sont ces tamens qui élisent les délégués kabyles.

Cette question a soulevé de nombreuses difficultés.

Il faut se rendre compte, en effet, que les kharoubas peuvent être plus ou moins importantes et qu'il est parfois difficile de les découvrir ; aussi un arrêté du Gouverneur est-il intervenu en la matière : « l'autorité administrative n'a ni qualité ni possibilité de constituer

(1) Hanoteau et Letourneux, t. II, p. 6.

(2) Sabatier. Les Berbères sédentaires. Revue d'anthropologie, 1882, p. 415.

les kharoubas ; elle ne peut qu'en constater l'existence, et, sur la demande des intéressés eux-mêmes, prononcer la division d'une kharouba existante ou la fusion d'une kharouba très faible dans une plus puissante..... il lui a été recommandé (au préfet d'Alger) de considérer comme officielle actuellement la division des villages (Toufik) et kharoubas telle qu'elle est déterminée dans la Kabylie d'Hanoteau et Letourneux, et partant d'inviter les intéressés à indiquer les modifications qu'il y aurait lieu d'y apporter. Sur le vu des procès-verbaux de l'enquête et des délibérations des assemblées municipales, le Gouverneur général, les Délégations financières et le Conseil du gouvernement préalablement consultés, déterminera le nombre et la composition des kharoubas. » (1)

Ce n'était pas tout, une autre difficulté bien plus grave surgissait.

Il y avait, en effet, en Algérie des régions, telles que le département de Constantine, l'arrondissement de Bougie où la kharouba n'existait pas. Que fallait-il faire ? Un arrêté du Gouverneur est encore intervenu et a tranché la question.

La légalité de cet arrêté est plus que douteuse. L'on peut bien admettre, sans doute, que le Gouverneur général a le pouvoir de compléter, sur

(1) Délégations financières, Procès-verbaux — Session de 1899 p. 81.

un point, une loi ou un décret afin d'en assurer la bonne application, mais on ne saurait cependant lui reconnaître le droit de légiférer, par voie d'arrêté, dans des matières aussi importantes que l'électorat et l'éligibilité.

Quoi qu'il en soit, le Gouverneur, dans l'article 10 d'un arrêté en date du 4 octobre 1898, a ainsi tranché la difficulté en décidant qu'à défaut de tamens de kharoubas, on doit considérer comme électeurs les membres au titre indigène des conseils municipaux des communes de plein exercice et ceux des commissions municipales des communes mixtes.

« Les instructions du 18 novembre 1898 prescrivent, en outre, de se montrer très large dans la définition du mot « kharouba » et dans l'appréciation de la qualité de « tamen » de façon à pouvoir inscrire sur les listes électorales les adjoints indigènes qui peuvent être considérés, à un titre ou à un autre, comme tamens naturels d'une kharouba.... (1) »

Donc, lorsqu'il n'y a pas de tamens de kharoubas, ce sont les adjoints indigènes qui désignent les délégués financiers musulmans.

Un arrêt du Conseil d'Etat, du 27 juillet 1901, a admis cette règle en rejetant un pourvoi demandant l'annulation de l'élection de délégués

(1) Délibération du Conseil de gouvernement du 12 janvier 1900.

kabyles et basé sur ce fait que les élus étaient des adjoints indigènes et non des tamens de kharoubas.

Telles sont les règles qui président à la composition des Délégations financières algériennes. Elles sont très complexes mais dominées cependant par une idée directrice qui est celle-ci : donner à chaque délégation la meilleure représentation possible.

Ces dispositions ont-été attaquées par de nombreux détracteurs. On a dit qu'il ne pouvait pas y avoir une représentation équitable, puisque tous les délégués n'étaient pas élus mais que certains étaient nommés par voie d'autorité.... Tous les délégués ne sont pas élus au suffrage universel, c'est entendu, mais il ne s'ensuit pas nécessairement une représentation défectueuse. Qui dit représentation, ne dit pas forcément élection.

On est tenté de ne plus admettre qu'un citoyen puisse représenter d'autres citoyens, s'il n'est pas leur élu. Théoriquement, on doit cependant distinguer l'élection de la représentation.

L'élection directe ne donne pas nécessairement de bons résultats : les mandataires élus directement ne représentent pas toujours l'opinion de tous les votants. Au contraire, le délégué d'un groupe peut représenter sincèrement les intérêts de ce groupe alors même qu'il n'aurait pas été élu, mais qu'il tiendrait son mandat de son ancienneté, de

sa situation alors même qu'il aurait été nommé par voie d'autorité (1).

En ce qui concerne les Délégations financières d'Algérie, on ne pouvait évidemment pas fixer des conditions de désignation identiques pour tous les délégués financiers quelle que fût leur section.

Les délégués des colons et des non colons sont nommés directement au suffrage universel. On ne peut pas appliquer cette règle aux musulmans.

Comment ferait-on, en effet, pour étendre ce suffrage à des individus illettrés qui se soucient du reste fort peu du droit de suffrage.

Etant donné qu'Arabes et Kabyles sont disséminés sur de grandes étendues de territoire, tandis que les Européens sont groupés dans les villes, comment admettre les mêmes circonscriptions pour l'élection des délégués français et indigènes !

Concluons donc en disant qu'à des milieux différents convenaient évidemment des règles spéciales dont la complexité peut étonner tout d'abord, mais qui assurent très certainement une excellente représentation des contribuables algériens.

---

(1) Prins. La démocratie et le régime parlementaire, p. 96.

Section II. — Fonctionnement.

« Les membres des Délégations financières sont élus pour 6 ans et renouvelables par moitié tous les trois ans », nous dit l'alinéa final de l'article premier du décret organique.

Le mandat de délégué est gratuit, sauf le remboursement des frais de voyage et de séjour (art. 7).

Les délégations devaient délibérer séparément, c'était là le mode normal de délibération, les réunions des trois délégations devant être exceptionnelles et spécialement autorisées par arrêté du Gouverneur général lorsqu'il s'agissait de « délibérer sur des questions d'intérêt commun spécifiées par le même arrêté. »

La loi du 19 décembre 1900 a modifié sur ce point le fonctionnement des Délégations financières : leur réunion plénière s'effectue maintenant de plein droit en matière budgétaire. « Le projet du budget est délibéré et voté par l'assemblée plénière des délégations... » (Art. 7. L. 19 déc. 1900.) De même l'article 10 de la même loi dispose : « Réserve faite pour les droits de douane..., les créations ou suppressions d'impôts... sont délibérées par l'assemblée plénière de délégations. »

Avant d'être soumises à l'assemblée plénière, les questions qui sont de nature à intéresser toutes les délégations sont d'abord présentées à chacune d'entr'elles.

Cette façon de procéder était singulièrement lente ; aussi, en 1904, le Gouverneur général proposa-t il d'adopter une autre méthode de travail.

Les Délégations financières ont nommé, en plus de la commission des finances, trois grandes commissions dont la composition est mixte et qui sont respectivement chargées, la première de l'administration générale, la deuxième des travaux publics, la troisième de l'agriculture, du commerce et de l'industrie.

Cette modification n'a pas, semble-t-il, donné les bons résultats que l'on attendait d'elle.

Les Délégations sont convoquées, leurs sessions sont ouvertes et closes par arrêté du Gouverneur général (art. 10. Décret de 1898). Sous l'empire de ce décret, la durée des sessions n'était pas limitée et pouvait se prolonger suivant le degré d'activité des membres de l'assemblée. Au contraire, d'après l'article 9 de la loi de 1900, la durée de chaque session ne pourra excéder un mois pour chaque assemblée. (Délégations financières et Conseil supérieur). Toutefois, ajoute le troisième alinéa, une prolongation de session pourra être accordée par le Gouverneur général.

Le même article prévoit, *in fine*, des réunions extraordinaires, « lorsque des circonstances exceptionnelles exigeront, postérieurement au 30 juin, la modification du projet de budget délibéré dans le premier semestre, les Délégations financières et le Conseil supérieur pourront être convoqués, à cet effet, en une session extraordinaire, dont la

durée ne pourra excéder quinze jours » (article 9 complété par une loi du 9 juillet 1907).

Chaque délégation élit son bureau composé d'un président, d'un assesseur faisant fonctions de vice-président et d'un secrétaire.

La section kabyle n'élit qu'un président.

En cas de réunion de plusieurs délégations, la présidence et les autres fonctions du bureau sont exercées par les doyens des bureaux des deux premières délégations (art. 11, décret de 1898).

On comprend aisément l'utilité de cette dernière disposition : on a bien voulu marquer la prépondérance de l'élément français. On ne pouvait admettre, en effet, que des délégués français délibérassent sous la présidence d'un indigène.

Les articles 9, 12 et 13 du décret de 1898 prévoyaient certains cas de nullité des délibérations : lorsque les délégations s'étaient réunies sans l'autorisation du Gouverneur (art. 9), lorsque la délibération était relative à des objets non compris dans les attributions des Délégations (art. 12), et enfin était encore nulle de plein droit toute délibération prise hors des sessions légales (art. 13).

L'article 14 du décret organique donnait au Gouverneur général le droit de dissoudre, par arrêté, une délégation qui contreviendrait aux articles précités ou qui refuserait de délibérer sur les questions soumises à son examen.

Cette délégation « pourrait être dissoute par arrêté du Gouverneur général et remplacée par une commission dont les membres seraient choisis

parmi les personnes éligibles à cette délégation.

L'article 15 charge le Gouverneur d'assurer les détails, notamment d'organiser la confection et la révision des listes électorales, la division des départements et du territoire kabyle en circonscriptions de vote, les formes et les délais de la convocation des électeurs ».

Le Gouverneur a pris les deux arrêtés du 4 octobre 1898, dont l'un est relatif à « la confection et à la révision des listes électorales et aux formes et délais de la convocation des électeurs », l'autre, au fonctionnement des Délégations financières (1).

Ce dernier détermine comment doit se faire l'élection du bureau. « A l'ouverture de la session ordinaire, chaque délégation, réunie sous la présidence de son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonctions de secrétaire, nomme, au scrutin secret et à la majorité absolue, son président, son assesseur et son secrétaire. Leurs fonctions durent jusqu'à la session ordinaire de l'année suivante. »

L'arrêté renvoie au décret du 23 août 1898, concernant le Conseil supérieur de gouvernement, pour tout ce qui touche au « quorum exigé pour la validité des délibérations, les formes de votation, les procès-verbaux et comptes rendus des séances. » Il faut la moitié plus un des membres

---

(1) Estoublon et Lefébure. Code de l'Algérie, annoté suppl., 1898, p. 10.

pour la validité des opérations, la majorité des membres présents pour leur adoption, le vote a lieu par assis et levé, mais le scrutin secret est obligatoirement employé s'il est réclamé par 10 membres au moins.

Ce sont là les règles admises pour les conseils généraux et les conseils d'arrondissements.

Nous arrivons maintenant à une question très importante de notre étude : l'électorat.

Section III. — Electorat

§ 1. *Conditions imposées par le décret du* 23 *août* 1898. *Son impuissance*

Le droit de suffrage n'est pas un droit naturel, qui appartient en propre à l'individu et qu'on ne saurait lui enlever sans injustice. C'est une fonction, un moyen de connaître l'opinion publique : un gouvernement quel qu'il fût ne saurait gouverner sans avoir avec lui l'opinion publique.

« Le suffrage politique étant une fonction, tous les membres de la nation sont appelés virtuellement à l'exercer ; aucun ne peut être écarté de parti pris : il faut donc que les conditions de capacité exigées de l'électeur soient facilement accessibles à tous. » (1).

Le droit de suffrage doit être soumis à certaines

(1) Esmein. — Eléments de droit constitutionnel, p. 197.

conditions ; l'accorder à tous, sans distinction, serait une erreur évidente et donnerait les pires résultats. On ne doit le donner qu'à ceux qui sont capables d'exprimer un vote réfléchi et raisonné.

Partout où il existe, le suffrage universel ne doit pas être organisé de la même façon, ce serait tout à fait illogique, l'on doit manifestement s'inspirer du but à atteindre et du milieu dans lequel il est appelé à fonctionner.

Le décret du 23 août 1898 s'est inspiré de ces considérations, il a créé un électorat spécial pour les Délégations algériennes, le soumettant à des conditions particulièrement sévères.

On a employé de grands mots pour juger cette organisation, on a parlé de crime de lèse-souveraineté nationale ! C'est là une accusation bien grave et qui nous semble manquer de fondement.

D'après l'article 2 du décret organique : « Sont électeurs tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales ou justifiant qu'ils doivent y être inscrits au 1er janvier de l'année de l'élection, pourvu qu'ils soient âgés de 25 ans, français depuis douze ans au moins, et qu'ils résident en Algérie depuis trois ans au moins. »

L'article 3 ajoute que les conditions précitées s'appliquent aussi à la délégation des non colons.

On a crié à l'illégalité ! Nous avons déjà dit ce que nous pensions de cette prétendue illégalité.

Organisant une assemblée nouvelle, le Président de la République pouvait très bien imposer

des conditions encore plus rigoureuses, pourvu qu'elles fussent appliquées à tous.

Ces conditions, loin de constituer une entrave, permettent de dégager, plus sûrement encore, l'opinion publique algérienne, l'expression « française, intelligente et raisonnée. »

Nous allons les analyser et nous espérons pouvoir démontrer leur légitimité.

a) *Fixation de la majorité politique à 25 ans.* — Le Conseil général de Constantine, dans sa séance du 8 octobre 1898, s'est violemment élevé contre cette condition. « Or, dans notre démocratie, le citoyen français est électeur à 21 ans! Voilà le principe! Ce principe est inscrit, soit dans la Constitution qui crée le pouvoir exécutif ainsi que nos Assemblées législatives, soit dans les lois électorales qui en découlent et qui organisent le corps électoral dont elles procèdent. C'est là, pour ainsi dire, la charte du citoyen français sous notre République. »

De ce que l'âge électoral, pour les autres Assemblées existantes, est de 21 ans, l'on ne saurait conclure qu'il y a là une règle immuable. Les Délégations financières étaient une institution nouvelle, le Président de la République pouvait très bien fixer l'âge électoral à 25 ans, si des raisons particulières militaient en faveur de cette mesure.

D'autre part, quoi qu'en dise le Conseil général de Constantine, cet âge de 21 ans n'est nullement écrit dans les lois constitutionnelles de 1875. Ce

sont, au contraire, des lois ordinaires qui ont déterminé les conditions de l'électorat.

Ce n'est pas la seule erreur commise dans cette séance, mais nous ne saurions les relever toutes. Le Conseil général de Constantine s'est laissé emporter par son ardeur, ne pesant pas, comme il l'eut fallu, les jugements qu'il prononçait contre les Délégations.

L'âge de 25 ans faillit, d'ailleurs, être adopté comme âge électoral dans nos lois constitutionnelles. Rappelons, en effet, que la première commission des Trente, chargée de préparer ces lois, l'avait unanimement adopté comme âge de la majorité politique, cet âge fut ensuite abaissé à 21 ans par la seconde commission.

Il y avait cependant d'excellents motifs militant en faveur de la fixation de cette majorité à 25 ans, et certains auteurs pensent, avec raison semble-t-il, qu'elle devrait être introduite dans nos élections métropolitaines.

Il est un fait certain, c'est que les questions économiques et politiques présentent d'assez sérieuses difficultés qu'un homme de 25 ans, le plus souvent marié et établi, est plus apte à discuter qu'un tout jeune homme.

Nous ne pouvons pas nous empêcher de trouver assez choquant que chez nous, en France, pays où la démocratie coule à pleins bords, pour employer l'expression consacrée, ce sont les jeunes gens à qui l'on impose le plus de charges, qui

exercent plus tard que les autres les droits du citoyen. Il en est cependant ainsi.

L'individu qui ne fera pas de service militaire aura la faculté de voter à 21 ans. Au contraire, le jeune homme qui part pour le régiment, acquittant un devoir parfois assez pénible à accomplir, est récompensé par une suspension du droit de suffrage pendant deux ans !

Très certainement l'adoption de l'âge électoral fixé à 25 ans, ne pourrait qu'augmenter la capacité des électeurs et fortifier la sagesse des votes.

Ajoutons que pour l'Algérie, pays où l'organisation électorale est basée sur le principe de la représentation des intérêts, la fixation de la majorité politique à 25 ans est encore plus nécessaire que partout ailleurs.

Peu nombreux sont, en effet, les jeunes gens qui s'établissent avant cet âge, occupant une situation vraiment fixe, qui les range dans un groupe social déterminé.

Passons maintenant à la deuxième condition formulée par le décret organique.

b) *Résidence de trois années en Algérie.* — Nous répéterons pour cette deuxième condition ce que nous avons déjà dit pour l'âge électoral : loin d'être une entrave, elle permet, elle aussi, de dégager plus sûrement le sentiment dominant des masses algériennes. On a voulu, selon l'expression du Gouverneur général, « s'assurer que les électeurs avaient une certaine expérience personnelle des intérêts à représenter ».

Dans notre droit commun, nous trouvons une disposition semblable formulée par l'article 4 de la loi du 4 avril 1884 : une résidence de six mois est nécessaire à l'individu qui réclame son inscription sur la liste électorale d'une commune, à moins qu'il n'y ait son domicile réel..., etc.

Cette résidence, imposée par la loi de 1884, nous apparaît comme une « garantie d'authenticité »; l'on veut s'assurer que l'électeur fait bien partie de la commune où il vote. Elle ne constitue pas une condition nécessaire à l'existence du droit de vote, ce droit existe toujours, mais ne peut être exercé que si l'électeur réside dans la commune depuis six mois ; c'est une condition d'exercice du droit, ce qui le prouve, c'est qu'elle peut être suppléée par l'établissement d'un domicile réel dans la commune avant le 31 mars, ou par l'inscription au rôle d'une des quatre contributions directes.

Dans le décret du 23 août 1898, cette condition de résidence n'offre plus du tout le même caractère. Elle ne peut plus être suppléée, comme cela est possible dans notre droit commun, mais est obligatoirement exigée, c'est une condition mise non plus à l'exercice du droit de vote mais à la jouissance même de ce droit.

Il faut donc, pour être électeur en Algérie, y habiter depuis trois ans ; peu importe du reste que ce ne soit pas dans la même commune, les diverses régions d'un même pays ayant sensiblement des intérêts identiques.

Il ne faudrait pas croire que cette résidence de

trois ans est exclusive de la résidence de six mois, formulée par la loi communale du 5 avril 1884, qui est applicable à l'Algérie. Pour nous en convaincre, nous n'avons qu'à relire l'article 2, §1 du décret organique : « Sont électeurs tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales ou justifiant qu'ils devraient y être inscrits... ». Mais nous tombons alors dans le droit commun, c'est là la « garantie d'authenticité » dont nous parlions tout à l'heure, c'est une condition mise, non plus à la jouissance, mais à l'exercice du droit de vote.

L'article 3 du décret de 1898 présente une particularité qu'il nous faut signaler : « La seconde délégation est composée de 24 membres élus.... par les contribuables autres que les colons inscrits au rôle d'une des contributions directes ou des taxes assimilées,.. ».

Cette inscription constitue, en réalité, une quatrième condition mise à l'électorat de la délégation des non-colons. Bien mieux, il ne suffirait pas de justifier que l'on a le droit d'être inscrit au rôle d'une des contributions directes pour réclamer la jouissance du droit de vote ; il faut, avant toute réclamation, justifier qu'on est réellement inscrit.

Nous arrivons enfin à la dernière condition édictée par le décret du 23 août 1898.

c) *Possession de la nationalité française depuis douze ans.* — L'électeur aux Délégations financières doit être français depuis 12 ans. Cette disposi-

tion a soulevé en Algérie de violentes colères, elle est très importante et mérite une étude attentive. On voulait, en l'imposant, accorder la prépondérance à l'élément français dans le collège électoral : c'était là une préoccupation légitime (1).

L'émigration, disions-nous dans notre précédent chapitre, est très en dehors des habitudes françaises : sur cent habitants de l'Algérie, huit seulement sont français, la proportion des étrangers augmente d'année en année, devenant toujours plus menaçante.

Le mal vient, tout d'abord, d'une émigration étrangère supérieure à l'émigration française, mais surtout de l'extension maladroite d'une loi métropolitaine à l'Algérie. Nous voulons parler de la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation.

Cette loi rend français sans qu'ils le demandent, sans qu'ils s'en montrent dignes, environ 8.500 étrangers par an.

Tout doit tendre à faire dominer dans ce pays « la puissance française, mais purement française ». Or, les étrangers ont envahi les villes et les campagnes algériennes, prenant une part active à toutes les luttes électorales.

---

(1) Il est difficile de préciser l'influence de chacune des 3 conditions édictées par le décret de 1898. Leur effet collectif a été de réduire le corps électoral d'un tiers environ. Les listes électorales revisées accusèrent 57.178 électeurs, alors que les listes électorales politiques ou municipales portaient 89.674 noms. (Voir J. Thomas, *op. cit.*, p. 68, en note.)

Dans le département d'Oran, la proportion de la population étrangère est des trois cinquièmes environ par rapport à la population française, comprenant les Français d'origine et les étrangers naturalisés, la proportion de l'élément purement français est à peine de un cinquième (1).

Le péril étranger n'est donc pas un vain mot. L'article 2 du décret organique avait voulu, en imposant 12 ans de nationalité française pour l'obtention du droit de suffrage, faire prédominer l'influence métropolitaine : il n'y a nullement réussi.

Tout d'abord, en ce qui concerne la catégorie de personnes visées par l'article 8, § 3 du Code civil, la condition imposée par le décret est particulièrement inefficace.

« Est français, dit cet alinéa, tout individu né en France de parents étrangers dont l'un y est lui-même né..... » Cet individu est réputé français depuis sa naissance, on ne voit pas pourquoi on exige de lui la possession de la nationalité française depuis douze ans étant donné qu'il l'a toujours eue !

Il en est de même en ce qui concerne l'article 8, § 4. Est français : « tout individu né en France d'un étranger et qui, à l'époque de sa majorité, est domicilié en France, à moins que dans l'année

---

(1) L. Paoli. Le mal de l'Algérie. Revue politique, mars 1889, p. 521.

qui suit sa majorité... il n'ait décliné la qualité de français... »

Sans doute cet individu peut bien répudier la nationalité française, mais s'il ne le fait pas, il est réputé français depuis sa naissance et non pas seulement depuis sa majorité.

L'obligation qui est imposée par le décret de 1898, à savoir : être français depuis douze ans, est donc, pour lui aussi, particulièrement inutile.

Mais alors, quels sont les individus atteints par cette disposition ?

Ce sont, tout d'abord, les étrangers naturalisés en vertu d'un décret du Président de la République ; ce sont, ensuite, les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'article 9 du Code civil.

Disons qu'il n'était point besoin que le décret prît de telles mesures contre ces étrangers. Leur admission à la nationalité française est entourée de toutes les précautions désirables, les portes de la naturalisation pouvant leur être fermées quand on le voudra, ils ne sauraient constituer ce qu'on appelle le péril étranger.

Constituent seulement ce péril, les individus qui bénéficient des alinéas 3 et 4 de l'article 8 du Code civil ; leur naturalisation a lieu, en effet, automatiquement et pour le moment d'une manière irrémédiable ; le pouvoir central est désarmé, il le sera tant qu'une loi nouvelle ne sera pas intervenue, qui seule pourra enrayer les funestes effets de la loi de 1889.

Le Gouvernement général de l'Algérie a bien

essayé de tourner la difficulté, mais sans y réussir.

Une circulaire confidentielle de M. de Peyerimhoff prescrivait à ceux qui procédaient à la révision des listes électorales de ne compter, aux étrangers naturalisés, les douze ans de nationalité française imposés par le décret, qu'à partir de la majorité civile. Ces Français n'obtenaient, par conséquent, le droit de suffrage qu'à l'âge de trente-trois ans.

Cette interprétation ne pouvait pas être admise. La majorité électorale, pour les Délégations financières, était fixée à vingt-cinq ans par le décret du 23 août 1898 et non pas à trente-trois ans.

Le droit commun devait être appliqué aux bénéficiaires de la loi de 1889 ; ils pouvaient donc requérir à vingt-cinq ans leur inscription sur les listes électorales.

Un arrêt de la cour de Cassation, en date du 24 juillet 1899, a du reste tranché la question.

En décrivant le péril étranger comme nous l'avons fait, nous n'avons présenté qu'un côté de la question. Certes, il est de toute évidence qu'au point de vue politique un grand danger existe et qu'il faut le combattre, mais si nous examinons maintenant le côté économique, nous nous apercevrons que ces étrangers, dont on dit tant de mal, ont eu une influence heureuse en Algérie.

Tous ceux qui ont visité notre grande colonie africaine ont été émerveillés par son développement, par le rapide essor qu'elle a pris et qu'elle

doit, en grande partie, aux étrangers qui l'habitent.

Que serait en effet l'Algérie sans les nombreux Italiens, Espagnols et Maltais qui sont venus s'y établir, y apportant leur surprenante activité et leur réelle énergie ? Ne faut-il pas croire que sans eux son développement n'aurait jamais été aussi rapide ?

L'extension à l'Algérie de la loi du 26 juin 1889 rend français, avons-nous dit, environ 8.500 étrangers par an. Les Francais d'origine sont jaloux de leur titre, des prérogatives accordées à la qualité de français, aussi cette extension a-t-elle provoqué de violents commentaires.

Certains ont soutenu, très sérieusement, qu'il fallait abolir cette loi néfaste, refuser tous les droits aux étrangers, étendre à l'Algérie le décret du 7 février 1897, applicable aux autres colonies, et qui fait découler la nationalité de la seule filiation... Ici encore les passions du moment ont égaré les esprits.

Sans doute, il ne faut accorder les droits politiques aux « néo-naturalisés » que lorsqu'ils auront donné une preuve suffisante de leur attachement à la mère-patrie, mais il ne faut pas leur refuser les droits essentiels, les placer dans une inégalité flagrante en ce qui concerne les rapports juridiques existant entre les nationaux et eux.

Les étrangers nous ont rendu de grands services, il ne faut donc pas les repousser ; vouloir nous passer absolument d'eux serait à la fois une

impossibilité et un danger. Il convient de nous habituer à avoir affaire, en Algérie, à une population française mélangée, et nous devons recevoir les éléments étrangers indispensables à l'exploitation de notre empire africain (1).

Qu'arriverait-il si on leur refusait les avantages de la loi de 1889 ? c'est qu'ils ne trouveraient pas dans nos lois une protection suffisante.

Notre législation n'admet pas, en effet, en cette matière, le principe de l'assimilation, mais le principe bien plus étroit de la réciprocité diplomatique.

D'après l'article 11 du Code Civil, « l'étranger jouira en France des mêmes droits civils que ceux qui sont ou seront accordés aux Français par les traités de la nation à laquelle cet étranger appartiendra. » La rédaction de cet article n'est pas très claire, on en a donné cette traduction : « un étranger ne jouira en France des droits réservés aux citoyens français qu'autant qu'un traité conclu par sa nation avec la France lui aura reconnu ce privilège » (2).

La jurisprudence estime que cet article doit être interprété à la lueur des théories de l'ancien droit, qui refusait à l'étranger tous les droits propres à la législation française qui n'étaient pas

(1) Ch. Bernard. Questions diplomatiques et coloniales. N° 15, février 1897, p. 201.

(2) M. Valéry, professeur à la Faculté de droit de Montpellier. Cours de droit international privé.

organisés de la même façon dans les autres pays. Nos tribunaux décident donc que : par les mots droits civils, l'art. 11 entend les institutions juridiques propres à la législation française, telles que l'institution du conseil judiciaire, l'adoption, l'hypothèque légale, etc..

L'inconvénient de ce système saute immédiatement aux yeux ; on ne peut pas dire de prime abord quels droits sont accordés aux étrangers, quels droits leur sont refusés.

Les étrangers, avons-nous dit, ne trouveraient pas dans nos lois une protection suffisante si on leur refusait les avantages de la loi de 1889. D'autre part, l'extension pure et simple de cette loi à l'Algérie ne va pas sans présenter de grands inconvénients au point de vue politique. Mais alors où se trouve la vérité ?

Elle paraît se trouver dans une sage distinction que l'on fera entre les droits civils et les droits politiques.

On accordera aux étrangers tous les droits civils, en entendant par là, comme nous l'avons fait, les institutions juridiques propres à la législation française ; quant aux droits politiques, on ne les leur accordera qu'au bout d'un certain temps, lorsqu'ils auront donné à la France des preuves certaines de leur attachement.

C'est évidemment dans cette voie que s'était engagé le décret de 1898, mais nous avons constaté son impuissance radicale ; il ne peut pas produire les effets que l'on attendait de lui.

§ 2. *Déccret du 4 janvier 1900. Sa légalité*

Alors intervint le décret du 4 janvier 1900 qui, dans l'esprit du législateur, devait résoudre la difficulté. Voici le texte : « Article 1er. — Le paragraphe 2 de l'article 2 du décret du 23 août 1898, sur les Délégations financières, est complété ainsi qu'il suit : le délai de 12 ans, ci-dessus prévu, a pour point de départ :

» 1° Pour les étrangers naturalisés en vertu d'un décret du Président de la République, la date de ce décret.

» 2° Pour les fils d'étrangers, ayant bénéficié de l'article 8, § 4 du Code civil, modifié par la loi du 26 juin 1889, du jour où est expiré leur droit de répudier leur qualité de Français.

» 3° Pour les fils d'étrangers, ayant bénéficié de l'article 9 du Code civil, modifié par la loi du 22 juillet 1893, du jour où ils ont réclamé la qualité de Français conformément audit article. »

Ce décret présente trois dispositions dont deux, la première et la troisième, sont parfaitement inutiles ; elles ne font que répéter ce qu'avait déjà dit le décret du 23 août 1898.

La seconde disposition seulement constitue une nouveauté : les fils d'étrangers ayant bénéficié de l'article 8, § 4, ne pourront réclamer leur inscription sur les listes électorales que douze ans après qu'aura expiré leur droit de répudier leur qualité de français.

Que cherchait le législateur ?

Il voulait imposer aux individus d'origine non française, un stage de douze ans, à partir de leur vingt et unième année, telle était évidemment sa pensée ; or, il y a une lacune certaine. Tous les individus d'origine non française ne sont pas atteints par le décret du 4 janvier 1900, qui laisse en dehors de sa sphère d'application l'individu ayant acquis la qualité de français. D'après l'article 8, § 3 du Code civil, est français, « tout individu né en France de parents étrangers, dont l'un y est lui-même né.... », et cependant, l'on peut dire que contre lui pèsent toutes les présomptions relevées contre le « néo-Français » visé par l'alinéa 4 du même article : tout comme lui il n'est point français d'origine, il a également la faculté de décliner la qualité de français, si toutefois c'est sa mère qui est née en France. Ne devrait-on pas lui étendre, dans ce cas, la disposition du décret de 1900 ?

En toute logique, il semblerait que oui, mais l'on est forcé d'admettre la négative si l'on prend le décret à la lettre ; il est formel, parlant expressément des étrangers ayant bénéficié de l'article 8, § 4, et laissant de côté ceux visés par l'alinéa 3 du même article.

Tout comme pour le décret du 23 août 1898, la question de la légalité se pose pour le décret du 4 janvier 1900, mais tandis que pour le premier, l'illégalité ne pouvait pas être sérieusement soutenue, pour le second, cette illégalité est certaine.

C'est là un sujet des plus délicats à traiter, car il

soulève la question si difficile, si discutée de l'étendue des pouvoirs du Chef de l'Etat, en matière de législation algérienne.

Le pouvoir législatif est exercé en Algérie concurremment par le Parlement et le Président de la République, qui peut légiférer par voie de décret.

Le Président de la République tient ce pouvoir d'une disposition transitoire de la loi du 24 avril 1833. L'article 4 de l'ordonnance du 22 juillet 1834 souligne ce caractère transitoire : « Jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, les possessions françaises, dans le Nord de l'Afrique, seront régies par nos ordonnances. »

Dans l'esprit du législateur cette disposition ne devait avoir qu'un caractère provisoire ; il est assez curieux de constater que depuis 1834 le provisoire dure toujours.

Le Président de la République peut donc légiférer en Algérie.

Quelle est la nature de ce pouvoir ?

Tandis que le pouvoir réglementaire est un pouvoir propre, entrant dans la sphère de ses attributions exécutives, qui ne peuvent pas lui être enlevées par les Chambres, le pouvoir de légiférer n'est plus dans ses attributions constitutionnelles, il ne lui appartient plus en propre : s'il l'exerce, c'est en vertu d'une délégation à lui consentie par le Parlement. Cette délégation peut par conséquent lui être retirée suivant les formes qu'on a employées pour la lui donner, c'est-à-dire par la voie législative.

Nous ne traiterons pas en détail la question de savoir si elle peut légitimement se soutenir, nous dirons simplement que si aujourd'hui, sous l'empire de la Constitution de 1875, une pareille délégation paraît impossible (1), elle pouvait se justifier à l'époque où elle fut pratiquée. Ce fut surtout une question d'opportunité qui la fit admettre.

La France venait de conquérir l'Algérie. Le droit international commandait de lui appliquer toutes les lois de la métropole, mais pratiquement ce n'était guère possible.

Comment étendre, en effet, à l'Algérie encore barbare, les lois régissant une nation aussi civilisée que la France ! Certaines pouvaient, sans doute, s'y appliquer, d'autres, au contraire, ne le pouvaient pas, ou bien demandaient de grandes modifications commandées par un milieu nouveau.

Fallait-il mettre en branle la lourde machine législative pour procéder à ce travail de refonte ? C'était peu soutenable : mieux valait laisser ce soin à de sages décrets qui seuls pouvaient rapidement faire œuvre utile.

L'opportunité de cette délégation pour les lois à venir paraît tout aussi certaine.

Sans doute, pourrait-on dire, pour les lois futures, les Chambres auront la possibilité de prendre en considération les besoins propres de l'Algérie,

---

(1) Esmein. — Revue politique et parlementaire, 1894, I, p. 200.

ses aspirations particulières ; elles pourront déclarer que telle mesure ne devra pas s'y appliquer, que telle autre y sera applicable, mais après avoir subi certaines modifications, etc.

Il nous semble cependant que l'organisation législative qui convient à un pays aussi développé que le nôtre, n'aurait pas eu, pour l'Algérie, toute la souplesse désirable.

Plaçons-nous en 1833, nous sommes aux premiers jours de l'annexion, l'Algérie allait se développer rapidement, faire en quelques années des progrés énormes, peut-on croire que la procédure compliquée, le temps relativement long que demande l'élaboration de nos lois, n'auraient pas entravé le rapide développement de notre grande colonie africaine ? Il valait bien mieux créer une législation par la voie des décrets, voie plus souple, plus rapide, bien mieux appropriée au milieu, au but à atteindre.

Le Président de la République exerce donc le pouvoir législatif en Algérie, mais quelle est l'étendue de ce pouvoir ? Il comporte deux limitations résultant : la première, de la Constitution, la seconde, de sa nature même de pouvoirs délégués.

En règle générale, l'Algérie est soumise au régime des décrets, mais cependant la Constitution a déclaré que certaines matières étaient du domaine exclusif de la loi, nécessitant forcément l'intervention du Parlement.

Une première restriction résulte de l'article 8 de la loi du 24 février 1875, elle concerne les

finances et règle les pouvoirs respectifs des Chambres.

La seconde découle de l'article 8 de la loi du 16 juillet 1875 : « nulle cession, nul échange ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Un décret ne pourrait pas modifier l'étendue de notre domaine colonial.

En second lieu, les pouvoirs du Président de la République sont encore limités par leur nature même de pouvoirs délégués.

L'article 15 de la loi du 24 avril 1833 n'apporte aucune limitation à ces pouvoirs, mais il faut cependant admettre que « le déléguant peut toujours rappeler, modifier, annuler les actes du délégué. » (1) Est-ce que, en matière de législation algérienne, le Chef de l'Etat jouit encore aujourd'hui de pouvoirs aussi étendus ?

Nous ne le croyons pas, malgré les affirmations répétées de la jurisprudence et l'opinion de nombreux auteurs (2).

Sans doute, nous reconnaissons qu'aucun retrait exprès de la délégation consentie au Chef de l'Etat n'est intervenu, mais nous croyons, ne faisant que soutenir une opinion déjà émise (3), que la délégation est susceptible d'une révocation partielle et tacite aussi bien que d'une révocation

(1) Esmein, *loc. cit.*, p. 211.
(2) Ménerville, Cazalens, Sumien.
(3) J. Thomas. Revue du droit public, année 1900, p. 418.

expresse , et il y a révocation tacite dans deux cas : tout d'abord lorsque le pouvoir législatif a légiféré spécialement pour l'Algérie et, en second lieu, lorsqu'il a déclaré une loi métropolitaine expressément applicable à la colonie ; la loi de 1889 sur la nationalité nous en fournit un exemple.

Donc les pouvoirs du Chef de l'Etat, tout en étant très étendus, le sont bien moins qu'ils ne l'étaient auparavant.

Une question très grave se pose à nous.

Est-ce qu'un décret peut modifier les règles établies par une loi ?

Nous répondrons qu'il faut distinguer, suivant qu'il s'agit d'une loi antérieure ou postérieure à 1833.

Le Président de la République a incontestablement le droit de modifier une loi antérieure à 1833. La délégation qui lui avait été consentie, avait précisément pour objet de lui permettre d'effectuer rapidement et sans mettre en branle la lourde machine parlementaire, toutes les réformes législatives réclamées par l'Algérie.

S'agit-il, au contraire, d'une loi postérieure à 1833 ?

Il faut décider en toute certitude qu'une loi, postérieure à 1833, ne peut pas être modifiée par décret, si elle a été spécialement faite pour l'Algérie, ou si, créée par la métropole, elle lui a été étendue par une déclaration expresse.

Il n'en serait plus de même pour les lois qui

n'entreraient pas dans l'une ou l'autre de ces deux catégories. On est forcé d'admettre que le Président de la République aurait alors le pouvoir de les étendre à l'Algérie, cela en vertu de la délégation qui lui a été consentie en 1833 ; mais, remarquons-le bien, cette extension d'une loi métropolitaine à la colonie est son œuvre et non celle des Chambres, nous sommes en présence d'un décret qui a fait siennes les dispositions d'une loi ordinaire, il est normal qu'un nouveau décret puisse modifier le premier. L'espèce n'est plus la même que précédemment, il n'y a pas atteinte aux principes que nous venons de poser.

Connaissant l'étendue des pouvoirs du Chef de l'Etat, en matière de législation algérienne, il ne nous sera pas difficile de démontrer l'illégalité du décret du 4 janvier 1900.

Le Président de la République ne pouvant modifier une loi déclarée applicable à l'Algérie, le décret précité est illégal, parce qu'il contrevient à la loi du 26 juin 1889 qui y a été expressément étendue.

D'après l'article 3 de cette loi : « l'étranger naturalisé jouit de tous les droits civils et politiques attachés à la qualité de citoyen français... » Cet article est violé par le décret de 1900 qui, pour l'exercice du droit électoral, impose à une catégorie de Français des conditions sévères, dont sont dispensées les autres catégories.

Tous les Français, hormis ceux tenant leur qualité de l'article 8 § 4 du Code civil, peuvent, abs-

traction faite de la condition de résidence, réclamer, à partir de la vingt-cinquième année, leur inscription sur les listes électorales, tandis que les étrangers, que l'article 8 § 4 a rendu français, ne peuvent, bien qu'ils remplissent les conditions que l'on exige des autres Français, obtenir cette inscription que 12 ans après qu'a expiré leur droit de répudier la nationalité française, c'est-à-dire à 34 ans ! L'illégalité est flagrante.

Comme conclusion nous dirons donc : sans doute les intentions du législateur de 1900 étaient bonnes. Il voulait, pour lutter contre l'invasion étrangère, ne donner le droit de suffrage qu'aux « néo-Français » qui auraient donné des preuves suffisantes d'attachement à la mère-patrie.

Ne leur permettre de voter qu'à 34 ans constituait une mesure excellente, désirable, mais juridiquement impossible à établir par la voie du décret. Le Président de la République est désarmé, il ne peut rien contre la loi de 1889 puisqu'elle a été déclarée expressément applicable à l'Algérie. Le Parlement seul pouvait intervenir utilement et réparer tout le mal par une loi nouvelle, mais rien n'a été fait.

M. Laferrière prononça, le 25 mai 1898, un remarquable discours à la Chambre des députés et signala l'étendue du danger dans une analyse fine et pénétrante.

Il commença d'abord par démontrer, en invoquant les chiffres, que la proportion des électeurs non français d'origine n'est encore que de 26 o|o,

puis il ajoute : « on pourrait penser que cette situation, prise en elle-même, n'est pas désespérée, qu'il y a encore une certaine prépondérance pour les Français d'origine. Mais cette prépondérance ne durera pas longtemps, parce que l'aggravation de cette situation est certaine et rapide. Chaque année une couche nouvelle du corps électoral se substitue à une couche ancienne : les anciennes couches du corps électoral sont composées d'électeurs sur lesquels, ni le décret de 1870, ni la loi de 1889 n'ont exercé aucune action ; ils disparaissent et sont remplacés par un contingent annuel dont les éléments sont déjà très différents de ceux que je vous ai indiqués. Ainsi les nouveaux électeurs de l'année sont au nombre de 5.800, dont 3.300 Français d'origine et 2.510 non Français d'origine. La différence en faveur des Français n'est donc plus sur ce contingent annuel que de 790, ce qui donne une proportion, pour le corps électoral en voie de formation et qui sera complet d'ici 12 à 15 ans, de 56 1/2 pour 100 de Français d'origine et de 43 1/2 pour 100 de non Français d'origine.

» Et maintenant, si vous voulez bien tenir compte de ce fait que, tous les ans, il naît en Algérie 8.500 étrangers, qu'en vertu de la loi de 1889, ceux-ci naissent français et qu'ils viendront 20 ans après faire partie du corps électoral ; si vous voulez, en outre, tenir compte de cette circonstance que l'immigration étrangère représente par an 1.700 personnes de plus que l'immigration française, vous verrez par l'effet simultané du temps, des hommes

et des choses, à quelle situation nous sommes fatalement amenés dans un avenir peu éloigné (1). »

En 1898, la prépondérance française s'affirmait encore très nettement. Une loi intervenant à cette époque aurait facilement conjuré le mal, sans qu'il eût été besoin de chercher à lui faire produire des effets rétroactifs.

On aurait pu alors laisser le droit de suffrage aux « néo-Français » qui l'avaient déjà, en se contentant d'imposer dans l'avenir des conditions plus sévères à l'inscription sur les listes électorales. Le danger eut pu être facilement conjuré. Treize ans se sont écoulés, et rien n'a été fait. Le nouveau corps électoral, qui était en formation dès 1899, est complet ou sera complet à brève échéance, ce qui nous donnera une proportion énorme de non Français d'origine.

Le danger à l'heure actuelle est grave, bien plus grave qu'il ne l'était en 1898, aussi il ne paraît plus qu'une loi dont les effets s'étendraient seulement dans l'avenir, serait suffisante pour conjurer le péril, il faut absolument, pour réparer l'imprudence du législateur de 1889, faire produire à cette loi un effect rétroactif.

Peut-on soutenir juridiquement la rétroactivité de la législation à venir ? Il semble que oui, mais cette opinion n'est pas unanime. Les adversaires de la rétroactivité invoquent deux arguments

---

(1) Journal Officiel du 26 mai. Débats, p. 1476.

contre elles : l'article 2 du Code civil et la théorie de l'intangibilité des droits acquis.

D'après l'article 2 du Code civil : « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ». Répondons que les droits politiques ne rentrent nullement dans la sphère d'application de l'article 2, cet article ne vise que les lois qui organisent les droits privés concernant la personne et le patrimoine et nullement les lois organisant les droits politiques.

Ajoutons, pour réfuter l'argument tiré de l'intangibilité des droits acquis, qu'il ne peut pas y avoir de droits acquis en matière de droits politiques, il ne peut y avoir de droits acquis qu'en matière de droits privés. Admettre le contraire, serait considérer les droits politiques en général et le droit de suffrage en particulier, non plus comme une fonction, non plus comme un moyen en vue d'atteindre un but, mais comme un droit individuel faisant partie du patrimoine de l'individu ; or, nous ne saurions adopter cette dernière opinion (1).

MM. Bernard et Paoli, dans les articles que nous avons précédemment cités, font allusion à un système qui permettrait de déguiser, en quelque sorte, la rétroactivité derrière les mots en lui donnant une apparence de légitimité.

---

(1) J. Thomas. Les Délégations financières algériennes. Revue du droit public et de la science politique, 1899, p. 81.

L'on veut donner la prédominance à l'élément purement français : il suffirait pour arriver à ce but de décider que l'exercice des droits politiques ne serait accordé qu'aux personnes possédant la nationalité française depuis deux ou trois générations.

La condition serait parfaitement légale, puisqu'elle s'appliquerait à tous, mais en fait, elle exclurait les Israélites indigènes que le décret de 1870 a rendu français et les étrangers naturalisés de plein droit en vertu de la loi de 1889 : Israélites et étrangers naturalisés n'obtiendraient la jouissance des droits politiques que dans un avenir assez éloigné.

La rétroactivité de la législation à venir paraît légitime, son opportunité est incontestable, car non seulement le pourcentage des « néo-Français » dans le corps électoral s'est élevé d'une façon considérable, mais une autre cause vient encore augmenter le péril, cette cause, c'est le groupement.

Lorsque l'on parle de groupement, voici ce que l'on veut dire : les individus non français d'origine ne sont pas disséminés sur toute l'étendue de l'Algérie comme les Français de race : ils ont une tendance à se réunir sur certains points, à former des agglomérations où ils ont une grosse majorité, compensant par la puissance qu'ils tirent de leur concentration sur un point particulier, leur manque d'extension sur le reste du territoire. Mais sur ces points leur activité est

très grande, le Français d'origine perd tout prestige, et si l'on n'y met ordre, ce seront des villages, des bourgs entiers qui échapperont à l'influence française.

Voici un tableau que nous empruntons au discours de M. Laferrière; il est suggestif.

	Electeurs français	Naturalisés
	—	—
Bône	2192	1645
Philippeville . .	1553	841
Stora	44	157
Oran.	4300	1381
St-Denis-du-Sig .	178	212
Arzew	253	300
Mers-el-Kébir. .	73	295

Ces chiffres démontrent d'une manière incontestable l'importance de ce phénomène du groupement.

L'accroissement rapide des « néo-Français » (1), leur groupement sur certains points du territoire,

(1) En 1900, la population européenne de l'Algérie était de 622.000 habitants qui se répartissaient ainsi : Français d'origine 275.000, Etrangers naturalisés 110.000. Voici maintenant les chiffres publiés par le gouvernement de de l'Algérie au 31 décembre 1911, après le recensement quinquennal : Population globale de l'Algérie, 5.563.828 habitants. Population française, 562.931, se répartissant ainsi : Français d'origine, 304.592. Naturalisés, 258.339 (étrangers européens, 188.068. Israélites, 70.271).

constituent un danger auquel il conviendrait d'apporter un prompt remède (1). Ce remède se trouve dans la suppression des avantages que le législateur de 1889 avait accordé trop libéralement aux étrangers.

Il importerait, en outre, de donner un effet rétroactif à cette mesure pour lui faire produire toutes les conséquences salutaires qu'elle est susceptible de donner.

Comme nous l'avons déjà démontré, seule une loi pourrait efficacement intervenir, et cette loi est désirée par tous ceux qu'intéresse l'avenir de notre grande colonie africaine.

Section IV. — Représentation des intérêts.

L'organisation du corps électoral algérien est basée sur le principe de la représentation des intérêts.

La représentation des intérêts est une question très importante, nous allons en étudier le principe et nous montrerons ensuite que, difficilement

---

(1) La circulaire de M. Peyerimhoff, que nous avons mentionnée précédemment, a radié des listes électorales six ou sept mille néo-Français qui, étant données la jurisprudence de la cour de Cassation et l'illégalité du décret du 4 janvier 1900, devraient y être inscrits de nouveau.

applicable dans les Etats modernes, elle convient parfaitement à l'Algérie.

On la propose comme remède au mal dont souffre notre régime représentatif.

La critique de l'organisation actuelle nous conduira, tout naturellement, à l'étude de cette représentation.

§ 1. *Critique de l'organisation du régime représentatif actuel.*

Le régime représentatif, tel qu'il est actuellement organisé en France, a subi de violentes attaques. Il ne s'appuie que sur la structure administrative du pays et ne peut pas en être l'émanation vraie.

L'ancienne division de la France en provinces pouvait bien plus légitimement se soutenir que celle qui existe de nos jours. Chaque province s'était formée à la suite d'une longue évolution, avait eu son histoire propre, des coutumes spéciales, des intérêts distincts. La nouvelle division en départements, arrondissements..., ne correspond, au contraire, à rien de réel.

Elle sert à satisfaire les besoins de la pratique ; grâce à elle, on a pu créer une organisation électorale, mais les intérêts qu'elle englobe sont tellement nombreux qu'ils ne peuvent être utilement représentés.

Le corps électoral n'est qu'une somme « d'unités

parquées dans les limites de circonscriptions administrativement tracées » (1).

Cette formation électorale, basée sur la structure administrative n'était pas rationnelle, un peuple n'est pas une immense addition d'hommes représentés par une assemblée, un souverain, c'est avant tout un corps organisé que composent certains éléments sociaux, s'organisant selon les lois naturelles et la libre volonté de l'homme (2).

Le suffrage universel a suscité lui aussi de violentes critiques. C'est un suffrage de passions, il exprime des courants irréfléchis, des renversements soudains d'opinion ; manquant absolument d'organisation, il ne saurait traduire les sentiments vrais d'une nation, il ne saurait exprimer ses aspirations fondamentales, ses intérêts vitaux. ... « La sélection française est la plus faible de toutes. Avec son suffrage universel non organisé, livré au hasard, la France ne peut avoir qu'une tête sociale sans intelligence ni savoir, sans prestige, ni autorité (3). »

Le suffrage universel non organisé, c'est l'oppression des petits chiffres par les gros, c'est le régime de la tromperie, des mensonges, des fallacieuses promesses, de la surenchère électorale.

---

(1) Ch. François. La représentation des intérêts dans les corps élus, p. 7.

(2) Guizot. De la démocratie en France, p. 109.

(3) Renan. La réforme intellectuelle et morale de la France, p. 37.

Tout a été dit là-dessus et malheureusement il semble bien que de pareilles allégations comportent une large part de vérité.

L'électeur n'est actuellement considéré que comme une unité votante. Peu importe qu'il soit industriel, commerçant, agriculteur ; il n'a aucune initiative bien qu'il puisse avoir des intérêts spéciaux, tenant à sa situation économique ou sociale.

De l'autre côté, les élus ! que sont ces élus ?

Dans les villes, ce sont la plupart du temps des avocats, des journalistes ; à la campagne, des médecins. Ils sont nommés parce qu'ils s'imposent à un corps électoral qui ne peut pas voter suivant ses intérêts, l'organisation actuelle ne le permettant pas. Contribuent au succès des élus, leur profession (avocat, médecin), leurs relations et non pas leurs connaissances techniques, leur compétence dans une matière déterminée, qui feraient d'eux les véritables représentants, les défenseurs qualifiés des intérêts d'un groupement social.

§ 2. *Admission de la représentation des intérêts comme principe d'organisation*

Le remède proposé, c'est l'admission du principe de la représentation des intérêts comme base d'une nouvelle organisation électorale.

La représentation des intérêts paraît devoir s'adapter parfaitement à la société moderne, qui est essentiellement une organisation corporative.

Si nous remontons dans le passé, nous constatons qu'avant la Révolution, la base constitutive de l'Etat était également l'association corporative.

L'on faisait partie du Clergé, de la Noblesse, du Tiers-Etat, l'on appartenait à une corporation, à une université : l'individu n'était rien par lui-même.

Par haine de l'ancien régime, la Révolution abolit toutes les institutions qui existaient déjà, les corporations, les ordres, les associations collectives avaient vécu, et, sous l'influence de Rousseau et des Jacobins, l'individu devint, au contraire, la « monade constitutive » de l'Etat.

Cependant l'individu ne pouvait pas vivre isolé. Le groupe naturel formé par la famille ne possédait pas lui non plus une force assez grande. Avec le temps, des progrès s'accomplirent, et l'on vit apparaître dans les sociétés arrivées à un certain degré de civilisation, des associations méthodiquement organisées, résultat de l'expérience collective des générations antérieures (1). »

Si les hommes vivaient séparés les uns des autres, sans possibilité d'union, les forts accapareraient les profits au détriment des faibles ; l'Etat ne pouvant guère secourir l'individu isolé dont il ignore d'ailleurs les besoins.

Les très grands progrès de l'industrie, le déve-

---

(1) Séverin de la Chapelle. Nouvel organisme de la souveraineté nationale en France, p. 36.

loppement économique intense, durant tout le XIXe siècle, facilitèrent singulièrement la formation des associations.

« Le grand problème de notre époque est économique et social plutôt que politique. Ce qui occupe avant tout les hommes, c'est de savoir non pas comment les pouvoirs, mais comment les richesses se répartiront » (1).

Ce sont des intérêts qui font tourner le monde. Les questions politiques passent au second plan, laissant la place aux questions sociales. D'ailleurs, même ces questions politiques ne sont pas autre chose, au fond, que des questions sociales, qui, tout en ayant avant tout un caractère moral, sont pour beaucoup des questions économiques (2).

Par haine du passé, la Révolution française avait voulu supprimer d'un seul coup toutes les anciennes institutions. L'Etat, formé de la collectivité des citoyens, n'admettait même plus l'idée d'association. Cependant l'individu n'était pas fait, ne pouvait pas vivre isolé, petit à petit les cadres brisés se reformèrent, les associations revécurent. Il était curieux de noter ce retour à un ancien état de choses, c'est ce qu'a fait M. Duguit, dans une page saisissante : « Nous assistons depuis vingt ans

---

(1) De Laveleye. — Essai sur les formes de Gouvernement, p. 11.

(2) Ch. Benoist. — L'organisation du suffrage et la crise de l'Etat moderne, p. 218.

environ à un singulier spectacle : tandis que nos hommes politiques affirment partout la grandeur de l'œuvre révolutionnaire, proclament l'éternité des principes de 1789 en célébrant pompeusement les anniversaires, la nation tout entière, consciemment ou inconsciemment, travaille à refaire, en les adaptant aux temps nouveaux, les institutions détruites par la Révolution. Il serait facile de montrer que, en proclamant l'égalité mathématique de tous les hommes, la Révolution les a courbés, isolés et impuissants, sous l'autorité suprême d'un Etat omnipotent. Mais les cadres détruits se reforment, les unions organiques anéanties se reconstituent. L'Assemblée de 1789 a proclamé les droits individuels, immortels et imprescriptibles, elle n'en a oublié qu'un : le droit d'association. Aujourd'hui, tous les hommes de bonne foi en réclament la consécration solennelle, et le moment est proche où, sous la pression des faits, le législateur devra proclamer et garantir sans restriction cette liberté nécessaire. La Révolution a supprimé et prohibé les corporations ouvrières, industrielles et agricoles ; elles se sont reformées d'elles-mêmes ; le législateur a été obligé de leur reconnaître l'existence légale (1), et il sera bientôt amené à accroître leur cohésion en leur facilitant l'appropriation des capitaux. La

---

(1) Lois du 21 mars 1884, sur les syndicats professionnels ; lois des 15 et 22 décembre 1888, sur les syndicats agricoles.

Révolution a émietté les communes rurales, l'Empire a supprimé l'autonomie des villes. Le législateur de 1890 a pris des mesures pour provoquer le groupement des petites communes (1), et la décentralisation municipale est partout énergiquement revendiquée. La Révolution a supprimé les grandes universités ; le Gouvernement pour la seconde fois en demande la restauration (2).

« L'individualisme était partout dans la législation révolutionnaire, aujourd'hui l'association est partout, dans les mœurs, dans les aspirations et dans les lois..., et le temps n'est peut-être pas loin de nous où l'individualisme à outrance, né de la Révolution, ne sera plus qu'un souvenir.... » (3).

Ces lignes, écrites depuis dix-sept ans, n'ont pas perdu leur caractère d'actualité, plus l'on va, plus se manifeste cette tendance à l'association, association à outrance pour la défense des intérêts corporatifs. L'individu est de plus en plus relégué au dernier plan, le Gouvernement ne se préoccupe que bien peu de lui, mais est en rapport avec les partis ; il ne le connaît que par les associations, les groupements d'intérêts, qu'il combat lorsque les intérêts généraux du pays sont menacés, avec

(1) Loi du 22 mars 1890, sur les syndicats de communes.

(2) Loi de finances, 28 avril 1893, art. 71 ; loi du 10 juillet 1896.

(3) M. Duguit. — « L'élection des sénateurs », Revue politique et parlementaire, 1895, p. 472.

lesquels il transige lorsque une entente est possible.

« On gouverne pour ou contre la haute banque, pour ou contre l'armée, pour ou contre les agrariens ; on ne gouverne pas directement pour les citoyens » (1).

La représentation des intérêts s'adapte parfaitement à la société moderne qui est essentiellement une organisation corporative.

On ne peut rien attendre de bon du suffrage inorganisé tel qu'il existe actuellement, il faut donner un corps à ce suffrage, instruire le peuple dans son véritable rôle politique, lui rendre facile l'accomplissement de son devoir d'électeur : la représentation des intérêts semble bien pouvoir donner ces résultats.

Elle permet de combattre tout d'abord ce que l'on a appelé « l'atomisation politique du corps social ». Les électeurs seront réunis par groupes d'intérêts, ils ne seront plus des « unités votantes » quelconques d'un corps électoral, on les laissera dans leur milieu, ils voteront en tant que commerçants, industriels, agriculteurs.... rien ne pourra obscurcir leurs vues, ils connaîtront enfin leurs représentants, choisis parmi eux. Ce ne sera ni un médecin ni un avocat qui représentera les industriels, ce sera un industriel qui soutiendra avec énergie et en toute connaissance

---

(1) Hauriou, Précis de droit administratif, 3e édition, p. 9.

de cause les intérêts de sa classe. On pourrait répéter ce qui était dit dans la religion Saint-Simonienne : « on trouvera aussi absurde qu'un homme ait la prétention d'être le premier magistrat de la Seine-Inférieure, par exemple, en restant étranger à la fabrication et au commerce des cotonnades et des draps, qu'il le serait de mettre un évêque à la tête d'un régiment de carabiniers ou de hussards (1). »

On a prétendu qu'un pareil système augmenterait l'antagonisme des classes.

Il ne semble pas qu'il doive en être ainsi.

Les intérêts des divers groupements ne sont pas fatalement « contradictoires, irréductibles et irréconciliables » (2) : les phrases et les formules ont occasionné plus de luttes que les intérêts purements matériels (3).

Avec le système de la représentation des intérêts, les fallacieuses promesses dont les candidats se montrent si prodigues n'auraient plus aucune prise sur le corps électoral. Les électeurs sauront assez ce qu'ils veulent et peuvent obtenir, pour ne pas se laisser prendre aux beaux discours, aux surenchères d'un candidat trop bien disposé.

On a prétendu que la notion de la souveraineté

---

(1) Religion Saint-Simonienne p. 13.
(2) Organisation du Suffrage. Ch. Benoist, p. 298.
(3) Sumner Maine. Essais sur le Gouvernement populaire. Traduction française p. 179.

du peuple excluait la représentation des intérêts du suffrage politique, que les groupements antérieurement organisés, ayant pour objet de représenter les intérêts d'une corporation ou réunis par certaines affinités, ne sauraient composer des collèges électoraux (1).

La représentation des intérêts, impliquant une délégation au profit des groupements économiques ou sociaux, cette délégation, légitime au regard des individus, ne saurait, dit-on, être admise au profit des groupes.

L'objection ne porte plus, si on nie cette idée de la souveraineté nationale, comme l'a fait M. Charles Benoist (2). La Nation, que l'on considère dans les individus qui la composent, n'a rien à déléguer puisqu'elle ne détient pas la souveraineté. Le titulaire de la souveraineté, c'est l'Etat, considéré comme personnification juridique de la Nation (3).

Et même si l'on admet cette idée de la souveraineté nationale, il semble que la Nation pourrait confier à des groupes sociaux ou économiques, tout comme à des circonscriptions électorales, basées sur une division de territoire, une délégation leur donnant le droit d'élire pour elle et en son nom, à la condition que ces groupes comprennent tous les électeurs, et que chacun n'élise

(1) Esmein, *op. cit.*, p. 183.
(2) Charles Benoist, *op. cit.*, p. 31.
(3) Orlando, Revue du droit public et de la sc. pol., 1895.

qu'un nombre de représentants proportionnel au nombre d'électeurs (1).

§ 3. — *La représentation des intérêts, base de l'organisation électorale algérienne.*

Le décret du 23 août 1898, créant les Délégations financières d'Algérie, leur a donné comme base le principe de la représentation des intérêts. On peut dire que c'est là la première application de ce principe,

Sous l'ancien régime, les Etats-Généraux représentaient les intérêts primordiaux de chaque classe. C'était une représentation bien faible et qui n'avait pas été voulue.

Les Etats modernes n'ont jamais appliqué ce principe. Certains pays avaient bien essayé d'établir diverses classifications, mais ces classifications étaient basées sur des privilèges qui, s'ils ne sont pas déjà disparus, ne tarderont pas à disparaître sous la poussée égalitaire des grands courants modernes. C'est le cas de la Bavière, de la Saxe, du grand duché de Bade.

En Hongrie, en Suède, on a organisé le corps électoral en tenant compte des capacités auxquelles on accorde certains privilèges, mais l'idée organisatrice de la représentation des intérêts

(1) J. Thomas, *op. cit.*, p. 260.

n'existe pas, non plus que dans les Etats fédérés (Suisse, Etats-Unis, République Argentine), où l'on trouve deux Chambres, dont l'une représente les citoyens et l'autre les Etats particuliers (1).

Si nous passons à l'Angleterre, nous voyons que la Chambre des Lords représente la noblesse et la Chambre des communes, la bourgeoisie.

La noblesse possédant à peu près toutes les terres du royaume, on peut bien admettre que la Chambre des Lords soutient les intérêts de l'agriculture, la Chambre des communes soutenant ceux du commerce et de l'industrie, mais là encore la représentation des intérêts n'est pas vraiment réalisée.

Se rapprocherait plutôt de cette idée la conférence consultative tunisienne créée en 1890. Le mode de recrutement de cette assemblée n'est pas exclusivement basé sur l'élection ; ses membres sont, en partie, nommés par le Gouvernement, en partie, élus par trois collèges, les chambres de commerce et les sociétés d'agriculture formant les deux premiers, un troisième comprenant les fonctionnaires âgés de 25 ans qui résident depuis au moins un an en Tunisie.

En somme, avant la création des Délégations financières d'Algérie, le principe de la représentation des intérêts n'avait été appliqué nulle part.

Ce principe, pris comme base de l'organisation électorale, présente de nombreux avantages, mais

---

(1) J. Thomas, *op. cit.*, p. 259, ou note.

son application serait difficile dans les Etats modernes.

Comment opérer, en effet, la distinction de ces grands intérêts ? Quelles seront les limites qu'il faudrait assigner aux nouvelles circonscriptions électorales ? Ce sont là des questions très complexes, très difficiles à solutionner (1).

En Algérie, la tâche était singulièrement simplifiée par le rôle limité qui incombait aux Délégations financières, dont les attributions sont purement économiques et financières, à l'exclusion de tout caractère politique.

Reconnaître que ces attributions sont essentiellement d'ordre économique et financier, n'est-ce pas affirmer implicitement que le principe de la représentation des intérêts convient parfaitement à l'organisation du corps électoral algérien ?

Il faut ajouter à cela une autre circonstance favorable : la non-uniformité du système fiscal.

En Algérie, les contribuables ne sont pas soumis, comme en France, à un régime fiscal unique. Il paraissait alors logique de ranger les individus par catégories d'impôts, correspondant à des intérêts différents, on a distingué : les colons, les non colons, les indigènes musulmans.

Cette organisation mérite d'être approuvée : « Il ne saurait échapper à aucun esprit attentif,

---

(1) Consulter Ch. François. La représentation des intérêts dans les corps élus. Paris, 1899.

disait M. Laferrière dans son discours d'ouverture, que ni les questions économiques ni les questions fiscales ne se posent dans des termes identiques au regard de chaque groupe. L'impôt foncier, par exemple, est perçu dans les villes grandes et petites sur la propriété bâtie ; il ne l'est pas sur les domaines agricoles. La patente et la taxe sur les loyers sont des impôts presque exclusivement urbains ; par contre, l'impôt des prestations, les taxes pour la défense des vignes, les taxes d'irrigations sont des impôts ruraux. Il y a plus, tel impôt indirect, les droits de douane et l'octroi de mer par exemple, qui intéressent la population tout entière, peut donner lieu à des observations très différentes selon le point de vue économique ou professionnel auquel on se place. » Chaque grand intérêt doit donc « pouvoir délibérer avec lui-même et s'affirmer librement sans en être empêché soit par une coalition d'intérêts contraires, soit par des partis pris politiques. »

Les résultats obtenus ont été excellents (1). Si l'on juge la valeur du système sur les résultats, on doit reconnaître que l'adoption de la représentation des intérêts comme base d'organisation est une innovation vraiment utile.

---

(1) Discours de M. Laferrière à la Chambre des députés. Journal des Débats, 26 mai 1899, p. 1473.

Section V. — Eligibilité.

En France, les conditions mises à l'éligibilité, sont plus sévères que celles que l'on impose à l'électorat. En Algérie, cette distinction n'a pas été établie : éligibilité et électorat sont soumis à des règles communes.

Sont donc éligibles les électeurs âgés de vingt-cinq ans, français depuis douze ans et résidant en Algérie depuis trois ans au moins.

Cette disposition, qui paraît si simple au premier abord, a cependant soulevé une assez grande difficulté.

Est-ce qu'un individu, qui aurait le droit d'être inscrit sur les listes électorales, mais qui n'y serait pas effectivement inscrit, pourrait être élu délégué financier ?

Non, si l'on prend à la lettre le décret du 23 août 1898. Son article 2, alinéa 3, est en effet catégorique : « sont éligibles *tous les électeurs* qui ne sont pas .... » ; il fixe l'électorat comme condition de l'éligibilité. Un individu non inscrit sur la liste électorale ne peut pas exercer le droit de vote : n'étant pas électeur, il n'est pas éligible.

Cependant la logique ne doit pas perdre ses droits. Ce que l'on doit rechercher dans l'article 2 alinéa 3, ce n'est pas tant ce qu'a dit le législateur que ce qu'il a voulu dire.

Le même article nous dit, dans son alinéa 2 : « sont électeurs tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales ou justifiant qu'ils devraient y être inscrits. »

Ne doit-on pas décider que, ou bien les auteurs du décret ont commis une omission dans la rédaction de l'alinéa 3, ou bien qu'ils n'ont pas voulu répéter, à si court intervalle, le même membre de phrase ? Il nous semble que cet alinéa devrait être ainsi complété : « sont éligibles tous les colons inscrits sur les listes électorales muni-nicipales, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au premier janvier de l'année de l'élection. »

La question a été soumise au Conseil d'État, qui a interprété le décret dans le sens large que nous indiquons. Un candidat malheureux avait voulu faire casser l'élection de son adversaire qui, paraît-il, n'était pas inscrit sur les listes électorales. La requête présentée à cet effet fut rejetée, en voici les motifs :

« Considérant qu'aux termes de l'article 2 du décret du 23 août 1898, sont électeurs pour la première délégation tous les colons inscrits sur les listes électorales municipales, ou justifiant qu'ils devaient y être inscrits au premier janvier de l'année dé l'élection, pourvu qu'ils soient âgés de 25 ans, français depuis douze ans au moins, et qu'ils résident en Algérie depuis trois ans au moins ; et qu'aux termes du paragraphe 3 du même article, sont éligibles tous les électeurs qui ne sont pas dans un des cas d'incompatibilité ou

d'incapacité prévus par les articles 7 à 10 du décret du 23 septembre 1875 sur les conseils généraux. Considérant que cet article a entendu exiger des éligibles les conditions mêmes que le décret exige pour être électeur, mais n'a pas subordonné l'éligibilité à la condition d'être inscrit sur la liste électorale ; qu'il n'est pas contesté que le sieur B..... réunissait les conditions prévues par l'article 2 du décret précité pour être éligible à la première délégation ; que cette circonstance qu'il n'a pas été inscrit sur la liste électorale de cette délégation n'a pas pu lui faire perdre son aptitude à être élu.

» Rejette... (1). »

Un arrêt du Conseil d'Etat, rendu le 8 juillet 1899, avait déjà tranché cette question. Il s'agissait d'un électeur qui, porté sur les listes électorales d'une délégation, avait été élu dans une autre. On voulait obtenir l'annulation de cette élection : le Conseil d'Etat rejeta encore la requête ; nous citerons les deux principaux motifs, parce qu'ils sont caractéristiques :

« Considérant que ces articles (2 et 3 du décret organique) ont entendu exiger des éligibles les conditions mêmes que le décret impose pour être électeur, mais n'ont pas subordonné l'éligibilité à la condition d'être inscrit sur la liste électorale ; que si l'article 4 impose à l'électeur

(1) Revue Algérienne, 1899, t. II, p. 1.

réunissant les conditions requises pour être inscrit sur les listes électorales de plusieurs délégations, l'obligation d'opter, cette disposition destinée à empêcher le double vote, ne vise pas l'inscription sur la liste électorale, et n'a pas eu pour but de créer un cas spécial d'inéligibilité.

» Rejette... (1). »

Les règles générales relatives à l'éligibilité s'appliquent évidemment ici ; sont donc inéligibles aux Délégations financières les condamnés de droit commun, les faillis non réhabilités.

L'article 2 § 3 s'occupe des cas d'incapacité ou d'incompatibilité, il ne fait du reste que renvoyer au décret du 23 septembre 1875, sur les conseils généraux (art. 4 à 10). Sont donc inéligibles, pour ne citer que quelques cas, les conseillers de Gouvernement, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers de préfectures, commissaires civils, juges, etc...

L'article 2, § 4 édicte cependant un cas d'incompatibilité spécial aux Délégations financières : « le mandat de délégué ne peut pas être cumulé avec celui de sénateur ou de député ».

Cette disposition a faire naître de vives critiques ; il nous semble cependant qu'elle se justifie assez facilement.

Si cette règle n'avait pas été édictée, les délégués financiers auraient très probablement

(1) Revue Algérienne, 1902, t. II, p. 101.

fourni tous les députés, tous les sénateurs de l'Algérie, il ne le fallait pas. Cette incompatibilité écarte les ambitieux, les militants des partis. Ne briguent le titre de délégué que les gens réellement dévoués à la défense des intérêts du groupe auquel ils appartiennent.

Le caractère des Délégations financières est essentiellement économique et financier ; on a voulu éviter que des préoccupations étrangères ne vinssent troubler leurs travaux. Si les membres de cette assemblée avaient entrevu la possibilité d'obtenir un mandat politique, il est probable que des intrigues se seraient nouées, que des discussions stériles auraient éclaté dans le sein des Délégations.

Telles sont les règles concernant l'éligibilité à la première délégation.

Ces règles sont applicables à la deuxième délégation, celle des non colons (art. 4 § 2. Décret du 23 août 1898.) Mais le décret n'a rien prévu relativement à la délégation des indigènes musulmans.

Le Gouverneur de l'Algérie a remédié à ce singulier oubli par un arrêté du 4 octobre 1898, « relatif à la confection et aux formes et délais de la convocation des électeurs des Délégations financières de l'Algérie ». Il prévoit dans son article 10 alinéa 4, que « sont seuls éligibles les électeurs de cette délégation. »

En édictant que les électeurs de la délégation musulmane sont seuls éligibles, l'arrêté consacre une restriction qui paraît devoir être condamnée.

De plus, nous répéterons ici ce que nous avons dit précédemment, nous ne savons pas jusqu'à quel point on doit reconnaître au Gouverneur le droit de légiférer par voie d'arrêté. S'il s'agissait d'assurer la bonne exécution d'une disposition législative, de réparer une omission de détail, on pourrait reconnaître sa validité, mais ce n'est pas le cas ; le Gouverneur a édicté une règle nouvelle, sortant de l'esprit du décret, aussi la légalité de l'arrêté du 4 octobre 1898 nous paraît-elle très douteuse.

Disons, en terminant, que dans le silence du texte, on doit encore décider que la délégation musulmane est soumise aux mêmes cas d'incapacité et d'incompatibilité que les deux autres délégations.

Section VI. — Contentieux.

Les règles que l'on applique au contentieux des élections des conseils généraux sont applicables au contentieux des élections des deux premières délégations ; l'article 6 du décret dispose en effet que : « En cas de protestation contre l'élection des membres des deux premières délégations, il sera procédé comme en matière d'élections aux conseils généraux. »

Le décret n'a pris aucune disposition en ce qui concerne le contentieux de la délégation musulmane, l'arrêté du Gouverneur général du 4 octobre 1898 a réparé cet oubli dans son article 13 : « La

régularité de l'élection à ladite délégation sera vérifiée en Conseil de Gouvernement... »

La décision intervenue pourra être déférée au Conseil d'Etat, qui s'est lui-même reconnu cette qualité de juge d'appel, par un arrêt rendu le 13 juillet 1900 :

« Considérant qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 15 du décret du 23 août 1898 et de l'article 13 de l'arrêté du 4 octobre 1898, que la régularité des élections aux Délégations financières musulmanes est vérifiée par le Gouverneur général de l'Algérie en Conseil de Gouvernement, ces textes n'attribuent pas au Gouverneur général de l'Algérie le droit de statuer définitivement ; qu'en conséquence un recours reste ouvert au Conseil d'Etat... etc.

» Reçoit... »

CHAPITRE III

ATTRIBUTIONS

Section I — Attributions résultant du décret du 23 août 1898

L'article 8 du décret du 23 août 1898 détermine les attributions des Délégations financières. Ces attributions sont les mêmes pour les trois Délégations :

« Chaque Délégation est consultée tous les ans par le Gouverneur général sur les questions relatives aux impôts ou taxes perçus ou à percevoir qui intéressent la catégorie de contribuables qu'elle représente, notamment sur l'assiette, le taux et le mode de perception de ces impôts ou taxes, et sur les réformes dont ils paraîtraient susceptibles. Les Délégations peuvent être également consultées sur toutes autres questions d'ordre financier ou économique. »

Il résulte de cet article que les Délégations financières exercent deux sortes de fonctions : les premières résultent d'attributions qu'elles détiennent en propre, qui leur sont conférées expressé-

ment, les secondes leur permettent de délibérer sur les questions d'ordre économique ou financier que le Gouverneur général leur soumettra sans y être aucunement obligé.

Il est à remarquer que, dans le premier comme dans le second cas, ces attributions sont purement consultatives. Ne devant jamais être obligatoirement exécutés, leurs avis n'ont de force que celle qui résulte de leur sagesse.

Le décret du 23 août 1898 avait donné aux Délégations financières un rôle d'agent d'information, ce rôle n'était pas inutile. En France, les pouvoirs publics, bien disposés pour solutionner favorablement les divers problèmes algériens, n'auraient pu procéder aux réformes désirables, vu leur ignorance des choses de l'Algérie.

La presse, travaillée par les passions politiques, ne pouvait pas donner des indications vraiment exactes, un compte rendu impartial des événements. Seules les enquêtes parlementaires, malgré les nombreuses attaques dont elles furent l'objet, avaient donné une représentation fidèle de l'état d'esprit algérien, des aspirations du pays, mais elles n'étaient pas assez souvent répétées.

Les Délégations financières répondaient donc à un besoin véritable, elles furent un organe d'information de premier ordre, d'autant meilleur qu'elles siégeaient chaque année. Malheureusement leurs avis étaient présentés aux Chambres par l'intermédiaire de politiciens à courte vue, l'esprit de parti se manifestait derechef, la poli-

tique soigneusement écartée de l'assemblée locale reprenait son influence néfaste, compromettant les avis et les vœux les meilleurs.

Sous l'empire du décret de 1898, les attributions des Délégations algériennes étaient très restreintes. M. de Solliers fit remarquer qu'elles l'étaient encore plus qu'on ne se l'imaginait au premier abord : « Quand on examine l'organisation des Délégations financières, la première observation qui frappe l'esprit, c'est qu'en réalité ces assemblées n'ont pas d'attributions effectives. Sans doute, elles doivent donner annuellement leur avis, chacune en ce qui la concerne, sur les impôts perçus ou à percevoir intéressant la série de contribuables qu'elles représentent, mais comme l'assiette et la perception des impôts ne sont pas modifiées chaque année, et comme fort heureusement l'habitude commence à se perdre de gratifier annuellement l'Algérie de quelque nouvel impôt, les délibérations que peuvent prendre les Délégations sont destinées, la plupart du temps, à revêtir un caractère de dissertation théorique qui leur enlève toute utilité immédiate » (1).

Les délégués étaient cantonnés dans « un rôle d'avocats consultants, d'avocats sans cause, réduits à des théories de droit devant un public absent ».

---

(1) Rapport de M. de Solliers, v. Délégations 1898, p. 450.

Le décret de 1898 voulait que les Délégations délibérassent séparément. Ce mode de délibération ne pouvait qu'affaiblir encore les avis et les vœux formulés, et cependant, malgré ce rôle très restreint, le législateur avait pris de grandes précautions pour empêcher les Délégations financières de sortir des étroites limites qui leur avaient été tracées. Les sanctions rigoureuses étaient édictées par les articles 12, 13, 14 du décret organique.

« Est nulle de plein droit toute délibération relative à des objets qui ne sont pas légalement compris dans les attributions des Délégations » (art. 12).

« Est également nulle de plein droit toute délibération, quel qu'en soit l'objet, prise hors des sessions légales des Délégations » (art. 13).

L'article 14 édicte la dissolution de la délégation « qui contreviendrait aux articles 9, 12 et 13, ou qui refuserait de délibérer sur les questions soumises à son examen. »

Retenus par un scrupule constitutionnel, les auteurs du décret du 23 août 1898 n'avaient donné aux Délégations algériennes que le droit d'avis. Ils ne voulurent pas leur accorder un pouvoir de décision ; il eut fallu pour cela qu'ils accordassent la personnalité civile et financière à l'Algérie, et ils estimaient qu'une loi seule pouvait le faire.

« Les règles traditionnelles qui président aux rapports de l'Algérie avec la métropole ne permettent pas au Gouvernement de donner à ces assemblées d'autres attributions que des attri-

butions purement consultatives... De bons esprits ont pensé qu'il pourrait y avoir place en Algérie pour un budget spécial analogue aux budgets coloniaux... que peut-être aussi on pourrait bien lui conférer une personnalité civile et financière... La réalisation de cette idée ne pourrait résulter que de décisions législatives ; le budget de l'Algérie étant voté tout entier par les Chambres, elles seules pourraient déléguer aux autorités algériennes la part de pouvoir nécessaire » (1).

L'Algérie réclamait à grands cris une décentralisation bienfaisante. Les besoins algériens n'étaient pas les mêmes que ceux de la Métropole ; les douanes, les eaux, les forêts, les travaux publics, pour ne citer que quelques services, ne devaient pas être organisés comme ils l'étaient en France, il fallait connaître le milieu, les choses et les gens, pour pouvoir donner une organisatisn rationnelle à un pays neuf. Or, à Paris, on ne se préoccupait que bien peu de tout cela, on légiférait pour la colonie exactement comme on le faisait pour le territoire métropolitain. Les besoins les plus immédiats, les plus pressants, étaient méconnus par les Chambres que préoccupaient d'autres questions, parfois bien moins importantes.

Une autre question encore plus grave nécessitait la prompte intervention de la métropole : une

(1) Exposé des motifs. J. O. 25 août 1898.

certaine autonomie financière devait être accordée à l'Algérie.

La France s'était imposée de nombreux sacrifices pour sa colonie, et elle avait manifesté son intention bien arrêtée de les limiter au moment où la colonie avait le plus besoin de ressources pour aider au développement de son commerce et de son agriculture.

L'Algérie ne pouvait pas emprunter puisqu'elle ne jouissait pas de la personnalité civile, ne formant pas une personne morale distincte de l'Etat, d'autre part, la métropole ne voulait pas supporter la charge d'un emprunt destiné à lui fournir les capitaux nécessaires.

Il était urgent d'apporter un remède à cette situation, qui aurait été désastreuse si elle avait dû se prolonger. Donner à l'Algérie la personnalité civile, c'était lui accorder en même temps la personnalité financière, celle-ci étant la conséquence de celle-là, c'était en lui reconnaissant un budget propre, distinct de celui de la métropole, lui donner enfin la possibilité de contracter un emprunt qui lui permettrait de se procurer les ressources pécuniaires destinées à perfectionner son outillage économique.

En résumé, sous l'empire du décret du 23 août 1898, trois grands griefs pouvaient être relevés contre l'organisation telle qu'il l'avait créée : les attributions des Délégations financières n'étaient que consultatives, il paraissait bon de leur accor-

der un certain pouvoir de décision, en second lieu, ces attributions étaient trop restreintes, enfin, l'Algérie ne formait par encore une personne morale distincte de la métropole.

L'organisation résultant du décret de 1898 ne devait pas être définitive, cette organisation avait été conçue de telle sorte que les Délégations pourraient exercer de nouvelles attributions plus étendues sans que leur composition fût modifiée.

La réforme fut l'œuvre de la loi du 19 décembre 1900.

Section II. — Loi du 19 décembre 1900

§ 1. — *Attributions nouvelles accordées aux Délégations financières*

La loi du 19 décembre 1900 surprit tout le monde autant par la rapidité de son élaboration que par la largesse des réformes qu'elle accordait.

Elle augmentait considérablement les attributions des Délégations et accordait à l'Algérie la personnalité civile et financière.

Cette loi a consacré le principe de la décentralisation, mais cette décentralisation est bien plus budgétaire ou financière qu'administrative.

En matière administrative, les pouvoirs des Délégations sont ce qu'ils étaient sous l'empire du décret du 23 août 1898. Leurs attributions sont toujours purement consultatives. Le Gouverneur

général n'intervient jamais en qualité d'agent d'exécution de leurs décisions, il n'est jamais obligé de leur donner une suite favorable.

Notons cependant que la loi nouvelle, tout en n'accordant pas un véritable pouvoir de décision à l'assemblée locale, lui confère, dans certains cas, un peu plus qu'une voix simplement consultative.

Ceci résulte de l'article 1er, alinéas 2 et 3 : « Le Gouverneur général représente l'Algérie dans les actes de la vie civile. Il ne peut contracter d'emprunts ni concéder de chemins de fer ou autres grands travaux publics qu'en vertu de délibérations conformes des Délégations financières et du Conseil supérieur. »

Dans ces cas, les Délégations n'ont pas un véritable pouvoir de décision, mais elles peuvent néanmoins empêcher l'exécution de certains actes en opposant victorieusement leur droit de veto au Gouverneur général.

Nous verrons, un peu plus loin, qu'elles ont obtenu ce pouvoir de décision en ce qui concerne les dépenses facultatives qu'elles sont appelées à voter.

Les Délégations financières peuvent toujours, comme par le passé, émettre des avis et des vœux, mais c'est en matière financière que la loi du 19 décembre 1900 a considérablement augmenté leurs attributions.

On leur a reconnu un droit de priorité et un droit d'initiative.

Le droit de priorité résulte des articles 7 et 8.

« Le projet de budget est délibéré et voté par l'assemblée plénière des Délégations financières sur le rapport de la commission des finances.... » (art. 7).

« Le projet de budget, voté par l'assemblée plénière des Délégations financières, est transmis au Conseil supérieur de gouvernement.... (art. 8) ».

Le droit d'initiative résulte de l'article 7, alinéa 2, et de l'article 10, alinéa 1. « Aucun amendement ne peut être délibéré et voté par l'assemblée plénière s'il n'a été préalablement adopté par la délégation à laquelle appartient son auteur et transmis par elle à la Commission des finances » (art. 7, § 2).

« Réserve faite pour les droits de douane, qui restent soumis aux dispositions des lois en vigueur, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leur tarif ou de leur mode de perception sont délibérées par l'assemblée plénière des Délégations financières sur la proposition de l'une des Délégations ou du Gouverneur général.... » (article 10, § 1).

La loi de 1900 a accordé la personnalité civile et financière à l'Algérie.

La personnalité civile découle de l'article 1er : « L'Algérie est dotée de la personnalité civile. Elle peut posséder des biens, créer des établissements d'intérêt colonial, concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics, contracter des emprunts. »

« Le Gouverneur général représente l'Algérie

dans les actes de la vie civile. Il ne peut contracter d'emprunts ni concéder des chemins de fer ou autres grands travaux publics qu'en vertu de délibérations conformes des Délégations financières et du Conseil supérieur approuvées par une loi.

» Un décret, rendu en la forme des règlements d'administration publique, pourra approuver ces délibérations et autoriser les travaux publics lorsqu'il s'agira de l'exécution de canaux et de chemins de fer d'embranchement de moins de 20 kilomètres, des lacunes et rectifications de routes nationales, des ponts et de tous autres travaux de moindre importance. »

On a d'abord posé cette personnalité civile pour pouvoir en tirer la personnalité financière. Le titre même de la loi : « Loi portant création d'un budget spécial pour l'Algérie » indique bien cette préoccupation.

L'Algérie, personne morale, pourra donc avoir un budget propre, distinct de celui de la métropole.

Quelle devait être la nature de ce budget ?

On avait le choix entre un budget intégral et un budget restreint.

Le budget intégral est un budget unique, tout à fait autonome. Recettes et dépenses doivent être votées par la colonie, qui exerce sur elles les pouvoirs de contrôle les plus larges.

On ne devait plus distinguer entre les dépenses d'intérêt purement local, c'est-à-dire algérien, et

les dépenses commandées par les grands services publics, les dépenses dites de souveraineté.

Le budget intégral accorderait à l'Algérie une liberté très grande, mais présenterait le grave danger de créer un antagonisme redoutable entre les intérêts généraux et les intérêts algériens. Au point de vue théorique, il se recommande par son évidente simplicité. La science financière proclame sa supériorité.

Le budget restreint n'est plus unique comme le budget intégral, il se décompose en deux budgets, le premier conserverait le caractère métropolitain, il comprendrait les dépenses d'intérêt général, les dépenses de souveraineté ; le deuxième budget, appelé budget spécial, s'occuperait des intérêts locaux.

Le budget restreint établit donc une distinction entre les dépenses effectuées dans l'intérêt général et les dépenses effectuées dans l'intérêt de la colonie : les premières, étant votées par la métropole, les secondes par les Délégations financières. Ce système paraît rationnel : la métropole ne saurait laisser au bon plaisir d'une assemblée locale le soin de voter les dépenses concernant l'intérêt public. Pour ce qui est des recettes, la distinction n'existe plus, toutes doivent être perçues par la métropole.

Au premier abord, le budget restreint paraît très compliqué, cette division en deux budgets a suscité de nombreuses critiques. Pratiquement, il donne cependant de bons résultats et son adop-

tion se recommande dans les pays, non encore complètement organisés, comme l'Algérie.

Les Délégations financières, consultées en 1898, déclarèrent préférer un budget intégral purement algérien; elles évoluaient et admettaient, en 1899, le principe d'un budget restreint « tout en marquant leurs préférences pour un budget autonome, franchement algérien et intégral, dont la colonie aurait la gestion et la responsabilité, en recettes et en dépenses, sous le contrôle supérieur général du Parlement. » Elles ont admis le principe d'un budget restreint pour « donner au Gouvernement de la République un témoignage non équivoque de leur déférence et fournir à M. le Gouverneur général la pleine autorité nécessaire pour défendre avec efficacité devant le Parlement la cause de l'Algérie. »

L'année d'après, il est vrai, les Délégations financières, revenant une fois de plus sur leurs déclarations, se prononçaient en faveur d'un budget autonome. M. Laferrière, alors Gouverneur général, était partisan d'un budget restreint, plus propre à assurer à la métropole le respect de ses droits primordiaux.

M. Waldeck-Rousseau préférait, au contraire, la simplicité du budget intégral dont il voulait corriger les effets fâcheux, que nous avons signalés, en décrétant le caractère obligatoire de certaines dépenses, telles que les dépenses de souveraineté. « Le budget de l'Algérie resterait un, toutes les parties en seraient soumises au vote des assem blées locales. Mais pour assurer l'exécution des

services qui, à raison de leur objet, ne sauraient rester subordonnés à la décision d'assemblées locales, tout ce qui se rattache à ces services revêtirait un caractère obligatoire (1). »

En fait, la loi du 19 décembre 1900 a consacré l'adoption du principe d'un budget intégral. « A partir de l'exercice 1901, le budget de l'Algérie cessera d'être compris dans le budget de l'Etat et sera établi, voté et réglé conformément aux dispositions de la présente loi » (art. 3).

Si l'on acceptait toutes les conséquences qui découlent de ce principe, on devait fatalement reconnaître au budget algérien un caractère d'universalité, mais des circonstances particulières, l'impossibilité de demander à l'Algérie sa quote-part pour assurer le fonctionnement des services dont elle jouissait cependant, ont fait admettre certaines dérogations en matière de recettes et de dépenses.

Tout d'abord les recettes:

Le budget comprend en recettes : « les impôts de toute nature, redevances, fonds de concours et autres produits antérieurement perçus par le trésor à quelque titre que ce soit, sauf ceux afférents à la vente en Algérie des produits des monopoles de l'Etat et à la taxe militaire » (art. 4). Sont encore exceptées les retenues opérées sur les traitements des fonctionnaires détachés de la métropole, le

(1) Lettre de M. W.-Rousseau à M. Laferrière. Rapport Le Moigne, 1899, p. 17.

produit du travail des détenus dans les ateliers et pénitenciers militaires de la colonie.

On a essayé, sans grand succès d'ailleurs, de justifier ces dérogations ; mais, étant donnée leur faible importance, elles ne compromettent guère l'autorité du principe. Nous passerons donc rapidement sur ce point.

Dans le domaine des dépenses, les restrictions au principe de l'universalité sont, au contraire, très graves.

Le budget de l'Algérie comprend en dépenses :

1° L'ensemble des dépenses civiles.

2° Les dépenses de la gendarmerie.

3° Les pensions des fonctionnaires et agents coloniaux liquidées, à partir du 1er janvier 1901, proportionnellement à la durée des services accomplis depuis cette date et dans des conditions qui seront réglées par un règlement d'administration publique..... (art. 4).

Donc sont exclues du budget de l'Algérie : toutes les dépenses militaires payées par les seuls contribuables de la métropole, bien que l'Algérie possède cependant un corps d'armée.

Ce budget comprend les dépenses civiles, mais toutes les dépenses civiles n'y sont pas inscrites, telles que les pensions des fonctionnaires détachés en Algérie, mais continuant à appartenir aux cadres métropolitains, la garantie des chemins de fer. « Toutefois la garantie d'intérêt des chemins de fer ouverts à l'exploitation antérieurement au 1er janvier 1901, reste à la charge de l'Etat, sous

la rubrique « subventions à l'Algérie... » (Art. 4, *in fine.*)

Ces différentes exonérations sont sérieuses, elles dépassent 90 millions de francs (1). On a essayé de les justifier, mais on ne le pouvait pas.

A parler franchement, ces dépenses constituent une très grande faveur qu'il était peut-être difficile de ne pas accorder, l'Algérie n'étant pas en état de fournir la contribution qu'on était en droit d'attendre d'elle, contribution qu'elle aurait dû logiquement fournir car « qui profite des dépenses doit les payer » (2).

En ce qui concerne la garantie d'intérêt, ce caractère de faveur a été souligné par la loi : « lorsque le fonds de réserve dépassera cinq millions, les excédents de recette constatés en fin d'exercice seront attribués à l'Etat jusqu'à concurrence d'un tiers pour atténuer la charge annuelle de la garantie... » (Art. 13, *in fine.*)

Une considération supérieure a présidé à l'organisation telle qu'elle existe : il fallait sauvegarder les droits essentiels que l'Etat français doit avoir en Algérie, d'autre part il convenait d'accorder à la colonie une certaine décentralisation qu'elle réclamait à grands cris.

Donner aux Délégations financières le droit d'exécuter toutes les dépenses, aurait constitué

---

(1) Les dépenses militaires dépassaient 70 millions, et les dépenses concernant la garantie d'intérêt, 20 millions.

(2) De Solliers. Le budget algérien, p. 14.

une faute grave, car elles ont une tendance évidente à se conduire un peu comme le feraient les simples particuliers, c'est-à-dire à se préoccuper surtout de la satisfaction de leurs intérêts immédiats. Très souvent, les intérêts particuliers sont différents des intérêts généraux du pays, mais il ne faut cependant pas que ces derniers soient sacrifiés ; aussi la loi du 19 décembre 1900 a-t-elle sagement agi en établissant une distinction parmi les dépenses : d'une part les dépenses facultatives, d'autre part les dépenses obligatoires. Celles-ci permettront d'assurer la satisfaction des intérêts supérieurs de la métropole, elles représenteront la part d'autorité qu'elle aura conservée, celles-là seront tout à la disposition des Délégations qui les emploieront au mieux des intérêts locaux.

Il convenait de ne pas exagérer le nombre des dépenses obligatoires, qui, par une extension progressive, aurait menacé d'accaparer, si l'on n'y avait pas mis ordre, les ressources nouvelles de l'Algérie. Une double limitation a été apportée à leur extension. La loi de 1900 en a tout d'abord donné une énumération limitative, en second lieu, des dépenses nouvelles ne pourraient acquérir le caractère obligatoire qu'avec le consentement des Délégations financières et, si d'ailleurs elles correspondaient à un besoin permanent.

§ 2. *Les Délégations financières envisagées dans l'exercice de leurs attributions.*

Nous n'avons fait jusqu'ici que signaler, sans les étudier en détail, les attributions nouvelles données aux Délégations financières par la loi de 1900.

Les innovations étant surtout d'ordre financier, le meilleur moyen de les étudier est encore de suivre le budget au cours de son élaboration.

« Le projet de budget est établi par le Gouverneur général sous le contrôle du Ministre de l'intérieur » (art. 6). Ce projet est délibéré et voté d'abord par les Délégations financières et ensuite par le Conseil supérieur de gouvernement.

Cette préparation du budget par le Gouverneur général paraît être la meilleure ; il possède une vue exacte des besoins de l'Algérie, grâce aux nombreux renseignements dont il peut s'entourer. D'autre part, c'est à lui qu'incombera, dans la suite, le soin de l'exécuter ; il est donc naturel que ce soit lui qui préside à son établissement.

Une fois établi, le projet est soumis au contrôle du Ministre de l'intérieur qui l'approuve, après s'être inspiré de l'avis des différents ministres, pour les questions intéressant leur département respectif.

Le projet de budget est ensuite transmis, d'abord aux Délégations financières, en vertu d'un

droit de priorité résultant des articles 7 et 8 de la loi.

Les Délégations, réunies en assemblée plénière, délibèrent et votent le projet de budget, sur le rapport d'une commission des finances composée de onze membres, élus par chaque Délégation, à raison de 4 colons, 4 non colons et 3 indigènes (art. 7).

Le projet délibéré et voté par les Délégations financières est ensuite transmis au Conseil supérieur de Gouvernement (art. 8).

Les Délégations possèdent un droit de priorité. En matière budgétaire, qui dit droit de priorité, dit droit à une certaine primauté, car cette priorité d'examen ne constitue pas une simple présence. On ne peut pas facilement remanier un budget déjà élaboré, bouleverser les combinaisons déjà établies pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses. La première assemblée qui aménage le budget, lui donne incontestablement une empreinte qu'il est difficile d'effacer. Et même si le Conseil supérieur possédait des droits plus étendus qu'ils ne le sont dans l'organisation actuelle, il ne pourrait pas modifier sensiblement le projet délibéré par les Délégations financières (1).

Cette assemblée jouit encore d'un certain pouvoir d'initiative grâce au droit d'amendement.

Ce droit n'est pas accordé à l'assemblée plé-

---

(1) Stourm. Le budget, p. 321.

nière, mais à chaque délégation considérée isolément. Aucun amendement ne peut être délibéré par l'assemblée plénière s'il n'a été préalablement adopté par la Délégation à laquelle appartient son auteur et transmis par elle à la commission des finances. (Art. 7, § 2.)

C'est là une mesure qui paraît excellente.

Le droit d'amendement, accordé sans aucune garantie, permettrait à un délégué de faire de l'obstruction, de présenter des propositions plus ou moins raisonnables, plus ou moins étudiées, occasionnant de grandes pertes de temps. Grâce à l'article 7 § 2, ces inconvénients sont supprimés. Ne sont alors soumises aux délibérations de l'assemblée plénière que des questions déjà soigneusement étudiées et dignes d'occuper l'attention de l'assemblée.

Les Délégations financières n'ont aucun pouvoir sur les dépenses obligatoires. Si elles ne votaient pas ces dépenses ou si elles votaient des sommes insuffisantes, « les allocations nécessaires seraient inscrites d'office au budget par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre de l'intérieur... » (Art. 5, *in fine*.)

Le Gouverneur général ne pourrait pas dépasser le montant de la dépense obligatoire, mais les Délégations ont le pouvoir d'approuver cette augmentation ; dans ce cas la nouvelle dépense revêt le caractère obligatoire, si toutefois elle correspond à un besoin permanent (art. 5).

En ce qui concerne les dépenses facultatives, les Délégations financières sont douées du pouvoir d'initiative le plus large. Elles peuvent, par des amendements successifs, supprimer, diminuer, augmenter les crédits, sans qu'aucune autorité ne vienne peser sur leurs décisions.

Une seule restriction est apportée à l'exercice de ces pouvoirs par l'article 7 § 3 de la loi : « L'initiative des propositions de dépenses de personnel est réservée au Gouverneur général. Il ne peut être présenté par les délégués aucune proposition, tendant soit à des augmentations de traitement, soit à des créations de services, d'emplois, de pensions, ou à leur extension en dehors des limites prévues par les lois en rigueur ».

La précaution était bonne, les candidats, pour assurer leur élection, ne reculent devant aucune promesse ; il était utile d'empêcher toute surenchère électorale.

En matière d'impôts, les Délégations financières jouissent également d'un droit d'initiative qu'elles partagent du reste avec le Gouverneur général. « Réserve faite pour les droits de douane qui restent soumis aux dispositions des lois en vigueur, les créations ou suppressions d'impôts, les modifications de leur assiette, de leur tarif ou de leur mode de perception, sont délibérées par l'assemblée plénière des Délégations financières, sur la proposition de l'une des délégations ou du Gouverneur général et sur le rapport de la commission des finances (art. 10 § 1).

Le droit d'initiative est exercé par voie d'amendement, soumis à la procédure que nous avons déjà étudiée.

§ 3. *Etendue des attributions des Délégations financières. Limitation exercée par le Conseil supérieur de gouvernement.*

Pratiquement, le Conseil supérieur joue un rôle très effacé dans la préparation du budget algérien. Le texte de la loi semble lui accorder cependant une certaine autorité.

Le projet de budget, après qu'il a été voté par les Délégations financières, est transmis au Conseil supérieur de Gouvernement qui délibère sur le rapport de sa commission des finances.

Le conseil ne peut prendre l'initiative d'aucune dépense nouvelle, ni relever les crédits déjà votés par les Délégations. On l'a justement comparé à un curateur chargé de diminuer les dépenses d'un prodigue. En matière budgétaire, il ne peut en effet qu'une chose: réduire les crédits. En matière d'impôts, sa mission est encore plus réduite, il ne peut qu'adopter ou rejeter les décisions prises par les Délégations financières.

Pratiquement le Conseil supérieur accepte toujours, mais s'il ne consentait pas à jouer le rôle effacé qui lui incombe, il pourrait diminuer singulièrement et même annihiler la portée des décisions des Délégations.

On lui a accordé, en matière d'impôts, trop ou

trop peu ; il ne peut réformer un point particulier d'une question déjà votée par la première assemblée ; il peut refuser de reconnaître le tout, c'est un moyen radical, mais qui manque d'élégance, surtout lorsque, à côté du point incriminé, se trouvent des dispositions qu'il serait utile d'appliquer, que le Conseil supérieur reconnaît lui-même excellentes.

Le législateur a voulu éviter toute possibilité de conflit entre les deux assemblées algériennes ; c'était là une idée juste, mais on a poussé les choses trop loin, car si l'on a obtenu un accord parfait entre les Délégations financières et le Conseil supérieur, c'est au prix de l'effacement radical de ce dernier.

Ajoutons que cet accord ne durera qu'autant que le Conseil supérieur le voudra bien ; son intransigeance bouleverserait l'équilibre et empêcherait le bon fonctionnement de l'organisation existante.

CHAPITRE IV

LES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES A L'ÉPREUVE DE LA PRATIQUE

Après avoir étudié la composition, le fonctionnement, les attributions des Délégations financières, nous sommes tout naturellement amené à nous demander quels ont été les résultats obtenus?

Les Délégations ont fait preuve d'une activité intense. Très nombreux sont, en effet, les vœux et avis qu'elles émirent durant leurs différentes sessions, et cela dès le début

Pendant la session de l'année 1899, les Délégations émirent 117 vœux qui se décomposent ainsi : délégation des colons 37, délégation des non colons 46, délégation indigène 32.

Le nombre de ces vœux tripla avec l'application de la loi du 19 décembre 1900. En 1901, les Délégations émirent, en effet, 429 vœux ainsi répartis : délégation des colons 128, non colons 206, indigènes 95. Depuis 1901, leur nombre a encore considérablement augmenté.

Il est assez difficile de s'assurer du sort qui

leur est réservé. Chaque année paraît un compte rendu de la session qui a eu lieu, il contient bien un chapitre intitulé : « Suite donnée aux vœux formulés au cours de la dernière session », mais, le plus souvent, il ne donne pas les résultats définitifs, ne faisant qu'indiquer si les réformes proposées ont été prises en considération. Il ne pouvait guère en être autrement, car les réformes demandées exigeaient le plus souvent, pour être effectuées, un laps de temps supérieur à une année.

Il semble bien cependant résulter de certains faits que le Parlement reconnaît une certaine autorité aux délibérations des Délégations financières.

En 1904, la Chambre vota un projet de loi sur les juges de paix. Deux députés algériens voulaient que cette loi fût étendue à l'Algérie, pour que les juges de la colonie profitassent des augmentations de traitement votées. On leur fit remarquer, avec juste raison, que cette mesure imposerait des charges nouvelles au budget algérien, et que c'était aux Délégations financières qu'une pareille initiative incombait. La Chambre adopta cette manière de voir.

Ajoutons, cependant, qu'il fut des cas où le Parlement, au mépris de la loi du 19 décembre 1900, ne consulta pas les Assemblées algériennes, alors qu'il s'agissait de mesures ayant une répercussion sur le budget de la colonie.

Il en fut ainsi, notamment, pour le projet de loi

portant création d'un budget autonome des territoires du Sud.

Ce projet fut déposé sur le bureau de la Chambre le 21 mars 1902, et voté quatre jours plus tard.

Le Sénat se montra cependant plus respectueux de l'autorité des Délégations et du Conseil supérieur, il décida qu'il ne se prononcerait qu'après les avoir consultées. Saisies de la question, les Délégations financières délibérèrent avec la plus grande prudence et formulèrent ce vœu : « que les hautes Assemblées algériennes aient, chaque année, un droit d'avis sur le budget de l'Algérie du Sud », elles voulaient encore que les frais de barrières douanières, nécessités par le budget différent des deux territoires, fussent entièrement supportés par l'Algérie du Sud, etc...

Le Sénat adopta dans son intégrité le projet déjà voté par la Chambre ; la consultation demandée aux Assemblées algériennes n'avait été qu'une simple marque de déférence, son seul résultat appréciable fut de provoquer une promesse du Gouverneur général : « Je profite de cette occasion pour vous dire que j'avais également, devant la délégation des non-colons, indiqué, au point de vue de ce droit de regard et d'avis, et non d'examen approfondi, que vous avez demandé à conserver dans votre vœu, — et nous sommes là-dessus complètement d'accord — que j'étais décidé à faire coïncider la préparation du budget du Sud avec la préparation du budget spécial, de manière que,

ce document vous étant distribué, vous ayez la possibilité non seulement d'exercer, au moment de la discussion de ce budget, un contrôle dans une certaine mesure des questions communes aux deux territoires, mais de formuler les avis que votre expérience particulière vous suggérait (1).

Ainsi donc, quand il s'agit d'avis et de vœux, il est difficile de dire *a priori* s'ils sont écoutés favorablement ou non.

Cependant, ce pouvoir consultatif n'est pas inutile, comme certains voudraient le faire entendre, les Délégations remplissant le rôle d'agent d'information, correspondent à un besoin ; elles sont le porte-parole des intérêts algériens. La métropole est bien disposée vis-à-vis de sa colonie, mais il faut qu'elle ait un moyen de connaître ses revendications.

Les Délégations financières ont, d'autre part, des attributions budgétaires très étendues. On peut se rendre compte de leur œuvre en examinant la manière dont elles ont géré les finances de l'Algérie depuis 1900, date à laquelle fut accordée l'autonomité budgétaire.

Nous ne dirons que quelques mots du budget de l'année 1901, qui fut un budget de transition, puisque recettes et dépenses formèrent un groupe distinct de celui de la métropole, mais il fut

(1) Procès-verbaux des Délégations financières. Assemblée plénière, 1902, p. 61.

voté par les Chambres françaises suivant les règles adoptées pour le budget métropolitain. Malgré les sombres pronostics des partisans d'une assimilation à outrance, ce budget se solda par un excédent de 3.701.376 fr.

L'année 1902 marque réellement l'avènement du budget algérien. La Commission des finances des Délégations établit ainsi ce budget : Recettes, 56.470,947 ; Dépenses, 53.882.343. D'où un excédent de 2.588.604. Ce budget fut arrêté par décret à : Recettes, 56.470.947 ; Dépenses, 54.384.662 : Excédent, 2.086.285 fr.

L'exercice 1902 se solda ainsi : Recettes, 60.018.332 ; Dépenses, 53.829.349 ; Excédent, 6.188.983 fr. Il faut dire cependant que rentrait dans ces chiffres le premier prélèvement de l'emprunt 1902 : sur 5.000.000 dont on avait doté l'exercice, 3.102.850 furent employés.

Le budget 1903 se solde également par un excédent notable. Dans ces dernières, années les résultats furent tout aussi bons. Nous rapprochant de cette époque, demandons-nous quelle est la situation financière.

Malgré une période défavorable, occasionnée par la sécheresse, l'invasion des sauterelles, la crise des transports maritimes, l'Algérie a fait des progrès remarquables durant l'année 1909 ; son commerce marque un accroissement de 12 millions sur celui de 1908, l'impôt est bien mieux payé qu'en 1908; il dépasse, en effet, de 815,000 fr. les rentrées de cette année. « De tels résultats, dans

une année considérée comme la plus mauvaise depuis l'institution du budget spécial, ne sont point de nature à ébranler notre confiance dans le développement continu de la colonisation algérienne. Nos recettes, dans leur ensemble, n'ont pas fléchi, les plus-values budgétaires se sont trouvées moins importantes que précédemment, rien de plus. Déjà, sous l'influence d'une bonne campagne agricole, le rendement des impôts reprend sa progression normale. Dans les trois premiers mois, les mouvements, par rapport à la période correspondante de 1909, accusent une plus-value d'environ 400.000 fr... Le budget de 1911 tiendra toutes les promesses des budgets précédents... » (1)

La prospérité du pays continuait à s'accroître et M. Lutaud, successeur de M. Jonnart, s'écriait, l'année suivante, à l'ouverture de la session : « Le tableau est éclatant et les débuts de l'année 1911 seraient de nature à en aviver encore les couleurs... »

En examinant l'œuvre des Délégations financières, l'on s'aperçoit que leur préoccupation constante a été de n'établir ni taxes, ni impôts nouveaux ; elles ont voulu opérer, au contraire, des dégrèvements et ont pleinement réussi ; c'est ainsi qu'en 1905, un dégrèvement important a résulté de la détaxe des sucres. La métropole

---

(1) Discours de M. Jonnart, prononcé à l'ouverture de la session 1910 des Délégations financières.

avait réduit les droits sur les sucres de 60 à 27 francs, l'Algérie imita cet exemple, abaissant progressivement ces droits.

La détaxe occasionna un certain déficit, l'administration songeait alors à augmenter les droits sur les autres produits, le besoin ne s'en fit pas sentir et le Gouverneur général eut la satisfaction de déclarer, dans son discours d'ouverture aux Délégations financières en 1905, qu'aucun impôt nouveau ne serait établi. « Nous sommes heureux de pouvoir réaliser la réforme complète dès le premier janvier 1905. Les contribuables bénéficieront de ce chef d'un nouvel allègement de charges d'environ trois millions ! »

Nous ne saurions suivre les Délégations algériennes dans les nombreuses réformes qu'elles ont effectuées, mais pour bien montrer leur méthode de travail, leur prudence, le soin particulier qu'elles apportent dans la satisfaction des besoins de l'Algérie, nous prendrons comme sujet d'étude un point spécial, nous examinerons la manière dont fut préparé et voté le projet d'emprunt de 50 millions réalisé en 1902.

L'Algérie avait besoin de capitaux pour développer son commerce et son industrie. La métropole s'étant lassée de fournir des subsides et ayant exprimé son intention bien arrêtée de restreindre les sacrifices qu'elle avait consentis, force fut de recourir à un emprunt, devenu possible depuis que la loi du 19 décembre 1900 avait accordé à l'Algérie la personnalité civile et financière.

Le Gouverneur général dressa un projet d'emprunt de 50 millions qu'il soumit aux Délégations algériennes. Elles furent unanimes à proclamer sa légitimité, mais des divergences éclatèrent au sujet de son opportunité.

La délégation des colons demandait que toute question d'emprunt soit réservée jusqu'à ce que l'Algérie ait fait l'expérience des ressources financières de la colonie. Remarquons que l'on ne saurait trop souligner la prudence des membres de cette délégation, qui voulaient que l'on attendît des résultats certains de prospérité avant d'engager les finances du pays.

L'Administration ne se laissa pas arrêter par ce vœu et présenta quand même son projet, adopté par les Délégations financières, qui élevèrent même l'emprunt à 100 millions, en déclarant que la deuxième moitié ne serait demandée que lorsque la situation financière le permettrait. De nombreux délégués estimaient que le moment était mal choisi, l'Algérie était en pleine crise agricole, ils croyaient sage d'attendre des temps meilleurs ; ne le pouvant pas, ils voulaient du moins entourer cet emprunt de toutes les garanties possibles.

On aurait pu croire que les délégués ne feraient pas preuve d'autant de modération, étant donné, d'une part, leur peu d'expérience en matière financière, et d'autre part, qu'il s'agissait, d'une question brûlante intéressant au plus haut point la classe

commerciale et agricole. Le résultat est tout à l'honneur des Assemblées algériennes.

Le Parlement admit favorablement le principe de l'emprunt qu'il réduisit cependant à 50.000.000. Cette réduction ne se justifiait pas ; car, si un nouvel emprunt est nécessaire, il faudra, pour le faire autoriser, mettre encore en mouvement la lourde machine législative, et ce n'est pas là chose facile.

Les Délégations financières ont fait preuve d'une activité intense dans tous les domaines; sitôt qu'un problème surgissait, elles tâchaient de le solutionner au mieux des intérêts algériens.

M. P. Leroy-Beaulieu écrivait, en 1899 : « Une mesure s'impose pour la création d'un budget de l'Algérie, c'est la refonte des budgets des départements algériens. Les départements algériens, à l'heure actuelle, sont très riches : on leur a dévolu une part trop forte des recettes perçues dans la colonie ; du moment que l'on fera de l'Algérie une personnalité financière, réelle et agissante, il faudra reprendre aux départements algériens une partie des recettes considérables qu'on leur a dévolues et la conférer au budget de l'Agérie » (1).

Ce n'est peut-être pas ce qu'a écrit M. P. Leroy-Beaulieu qui a fait mettre à l'étude cette question de la fusion des budgets départementaux dans le budget colonial, mais le fait est qu'elle fut immé-

---

(1) P. Leroy-Beaulieu. Economiste Français, 18 novembre 1899.

diatement agitée dès que la personnalité civile et financière fut accordée à l'Algérie.

En effet, à la fin de la session de l'année 1901, 36 délégués financiers se réunirent en dehors de toute séance et firent parvenir au Gouverneur général un vœu demandant la suppression des budgets départementaux. Le Gouverneur fit étudier cette question par la commission de réformes administratives qui conclut, elle aussi, à la fusion.

En 1902, les Délégations financières furent saisies et adoptèrent un vœu « tendant à la fusion des budgets départementaux dans le budget spécial et à la suppression de la personnalité civile du département, ainsi qu'à la fusion des services de voirie » (1).

Nous avons tenu à montrer l'activité prodigieuse des Délégations financières ; cette activité s'exerce sur tous les sujets, les délégués étudient avec un soin scrupuleux les questions qui leur sont soumises, fournissent des rapports soigneusement établis et font des Délégations algériennes une assemblée délibérante de premier ordre, apte à rendre les plus grands services.

---

(1) Procès-verbaux. Assemblée plénière des Délégations financières, 1902. p. 712.

CHAPITRE V

RÉFORMES. AVENIR DES DÉLÉGATIONS FINANCIÈRES

Section I — Réformes.

Nous avons constaté, dans notre chapitre premier, les fâcheux résultats qu'a entrainés l'extension maladroite, à l'Algérie, de la loi du 26 juin 1889 sur la naturalisation.

Nous répéterons ici ce que nous avons déjà dit, à savoir que le décret du 4 janvier 1900 qui avait pour but d'apporter un remède à l'augmentation énorme des « néo-Français », est parfaitement illégal parce que le Président de la Républiquen e peut pas contrevenir par un décret à une loi déclarée expressément applicable à l'Algérie.

Une nouvelle loi peut seule enrayer le mal ; nous appelons sa venue de tous nos vœux pour que soient enfin tranchées, et d'une manière définitive, toutes les difficultés qui se présentent actuellement.

La loi du 19 décembre 1900 a été trop rapidement préparée et votée pour être à l'abri de toutes critiques.

Quelques réformes sont évidemment souhaitables, nous allons essayer de dégager les points sur lesquels elles doivent plus spécialement porter.

Nous avons montré précédemment, en étudiant les attributions des Délégations financières, et, par voie de conséquence, une partie de celles du Conseil supérieur, que l'idée directrice qui avait présidé à leur institution était celle-ci : éviter toute possibilité de désaccord entre les deux assemblées.

Nous avons fait remarquer que, tant que le Conseil supérieur approuvera purement et simplement les délibérations des Délégations financières, tout ira bien, mais que, du jour où il ne se résignerait plus à jouer cette passive fonction de chambre d'enregistrement, naîtrait une ère de difficultés.

En effet, Délégations financières et Conseil supérieur sont faits pour s'entendre, mais n'en ont pas la possibilité. M. J. Thomas a fait remarquer, le premier, que les deux Assemblées algériennes ne peuvent pas adopter de solution transactionnelle ; il y a impossibilité matérielle à ce qu'une entente s'établisse entre elles, parce que les sessions des deux assemblées n'ont pas lieu simultanément, mais successivement.

La session du Conseil supérieur s'ouvre ordinairement lorsque finit celle des Délégations financières, et d'ailleurs il ne pouvait pas en être autrement, puisque 16 délégués financiers font partie du Conseil supérieur.

Il y a eu évidemment erreur dans la confection de cette loi trop hâtivement préparée, les deux Assemblées algériennes qui devaient étroitement collaborer à la même œuvre sont dans l'impossibilité absolue de mener à bien cette collaboration, tant qu'un nouveau texte plus judicieusement établi ne viendra pas apporter un remède à cette situation fâcheuse.

D'après l'article 5, *in fine*, de la loi du 19 décembre 1900 : « Dans le cas où les Assemblées algériennes n'alloueraient pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou n'alloueraient qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite d'office au budget, par décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre de l'intérieur ». Cet article ne visant que les dépenses obligatoires, que décider en ce qui concerne les dépenses facultatives dans l'hypothèse suivante, qui n'est pas une hypothèse d'école, mais peut fort bien se présenter ?

Les Délégations financières votent 100.000 fr. pour subvenir à une dépense facultative, le Conseil supérieur, appelé à se prononcer, n'alloue plus que 80.000 francs, en vertu du droit de réduction qui lui est reconnu. Il y a donc conflit entre les deux assemblées. Nous savons qu'une solution transactionnelle ne peut pas intervenir, puisque le projet de budget ne peut plus revenir devant les Délégations, que décider ?

L'article 11 de la loi déclare que le Président

de la République règle le budget, mais il ne peut régler qu'un budget voté.

Peut-on, dans le cas qui nous occupe, considérer le budget comme voté ?

M. J. Thomas, qui a étudié la question de très près, découvre deux solutions : « entre lesquelles nous voudrions n'avoir pas à choisir, car elles sont aussi regrettables l'une que l'autre par les conséquences opposées qu'elles impliquent ; conséquences qui n'entraient peut-être pas dans les prévisions du législateur, mais auxquelles néanmoins il paraît difficile d'échapper. L'une conduit en fait à la négation du principe sur lequel est basée notre organisation budgétaire, celui de la dualité des assemblées, l'autre risque de compromettre indirectement la part de liberté faite à la colonie.

» Nous serions heureux de nous tromper, mais jusqu'à preuve contraire, nous estimons qu'il est impossible de sortir du dilemme suivant : ou les divergences entre les deux assemblées n'empêchent pas de considérer le budget comme voté quand même, et alors il est susceptible d'homologation, ou l'on fait de la parfaite concordance des délibérations la condition nécessaire d'un vote véritable, mais alors le budget n'étant pas réputé voté, ne saurait être l'objet d'un règlement ou d'une homologation » (1).

---

(1) J. Thomas. — L'Algérie et l'autonomie budgétaire, Revue du droit public, année 1902, p. 296.

Si l'on admet la première solution, à savoir que le budget est voté quand même, il faut le soumettre au Président de la République, qui devra choisir entre les deux décisions des Assemblées algériennes.

Normalement, il devrait préférer la décision des Délégations, car cette assemblée est une émanation directe du suffrage universel, tandis que le Conseil supérieur représente l'autorité administrative, mais c'est alors réduire à néant le rôle de ce dernier, et ce n'est point là l'esprit de la loi, qui associe étroitement le Conseil supérieur à l'élaboration du budget dans les articles 7, 8 et 9.

Article 7, *in fine*. — « Pourront seuls donner lieu à des crédits additionnels... les services votés dont la nomenclature votée par les *Assemblées algériennes...* ».

Article 8. — « Le projet de budget, voté par l'assemblée plénière des Délégations financières, est transmis au *Conseil supérieur de Gouvernement...* ».

Article 9. — « Le projet de budget est délibéré chaque année par les Délégations financières et le *Conseil de Gouvernement* dans leur session ordinaire... ».

D'autre part, l'on ne saurait reconnaître au Président de la République un pouvoir qui lui permettrait de donner une solution qui ne serait ni celle du Conseil supérieur, ni celle des Délégations financières ; on ne lui reconnaît pas un pouvoir propre en matière de dépenses faculta-

tives, la loi dit qu'il « règle le budget », le budget n'étant pas considéré comme voté dans le cas que nous étudions, il nous semble logique de nous en rapporter à l'article 12 de la loi de 1900 aux termes duquel : « si le budget n'est pas voté et homologué lors de l'ouverture d'un exercice, le budget de l'exercice précédent est applicable de plein droit ».

Ainsi donc, nous adoptons comme règle que « la parfaite concordance des délibérations est la condition nécessaire d'un vote véritable ». Cette règle, conforme à la logique, ne constitue vraiment pas un idéal.

Quelle réforme conviendrait-il d'édicter ?

Il faut chercher le remède dans une modification des pouvoirs du Chef de l'Etat en déclarant, par exemple, qu'il pourra s'ériger en juge d'appel, pour trancher les difficultés qui naîtraient d'une divergence de vues entre les Assemblées algériennes, mais ce pouvoir serait nettement délimité, le Président de la République ne devrait jamais intervenir dans tous les cas où l'accord existerait entre les Délégations financières et le Conseil supérieur.

M. J. Thomas, à qui nous empruntons ce projet de réforme, préfère une autre solution qu'il exprime dans cette proposition : « Le budget est réglé par décret du Président de la République sur le rapport du Ministre de l'intérieur. Mais, en ce qui concerne les chapitres dont les dépenses ne seraient pas fixées par les assemblées à un

même chiffre, les allocations inscrites au chapitre correspondant du budget de l'exercice précédent seront applicables de plein droit » (1).

Nons préférons la première solution parce qu'elle paraît mieux répondre aux besoins de la pratique.

La loi ne donnant qu'une énumération limitative des dépenses obligatoires, certaines dépenses facultatives nouvelles peuvent être créées. Si, en 1913, les Délégations financières prévoient au budget une dépense facultative de 100.000 francs, correspondant à un besoin nouveau, si d'autre part, le Conseil supérieur estime que 80.000 suffisent, que décider ?

Edicter que les allocations inscrites au chapitre correspondant du budget de l'exercice précédent seront applicables de plein droit, ne constitue pas une solution, puisqu'il s'agit d'une dépense facultative nouvelle, que le budget de l'année précédente ne pouvait par conséquent pas prévoir.

Admettons que l'hypothèse que nous formulons ne puisse pas se réaliser, une autre peut se présenter. Un besoin auquel correspond une dépense facultative peut, d'une année à l'autre, réclamer pour sa satisfaction des allocations beaucoup plus importantes.

En 1912, 20.000 francs suffisent, en 1913, il faudra peut-être 50.000 francs, les Délégations votent par exemple 60.000 francs, le Conseil supé-

---

(1) Revue du droit public, 1902, p. 301.

rieur de Gouvernement, exerçant son pouvoir de réduction, estime que 50.000 francs sont suffisants, que décider ?

Faut-il nécessairement appliquer le budget de l'année précédente ? C'est accorder 20.000 francs à une dépense, alors qu'il en faudrait 50.000. Au contraire, si l'on adopte le premier système, d'après lequel on reconnaît au Chef de l'Etat la qualité de juge d'appel, que se passera-t-il ?

Le Président de la République adoptera soit la décision des Délégations financières, soit celle du Conseil supérieur ; dans les deux cas l'on obtiendra une solution se rapprochant plus près de la vérité que la première.

Une autre disposition de la loi de 1900 mériterait la critique : c'est la disposition concernant l'augmentation des dépenses obligatoires.

Que prévoit la loi ?

Elle décide que le montant d'une dépense obligatoire ne peut être élevé qu'avec le consentement des Assemblées algériennes, et cette augmentation prend le caractère obligatoire, si toutefois elle correspond à un besoin permanent.

Le Gouvernement, pour obtenir le vote d'un crédit, qui, quoique faible, peut être de toute utilité, est dans l'obligation de demander leur assentiment à des assemblées qui systématiquement pourront tout refuser !

L'inconvénient s'est fait grandement sentir en 1901. Le Ministre de l'instruction publique eut l'occasion de constater combien il était délicat de

faire fonctionner un mécanisme dépourvu de toute souplesse. Il est difficile de trouver actuellement un remède à cette situation.

Une réforme nous paraît encore particulièrement nécessaire : elle concerne le contrôle du budget algérien.

L'art. 14 de la loi du 19 décembre 1900 dispose: « Le compte administratif de chaque exercice est nécessairement présenté aux Délégations financières et au Conseil supérieur, qui statuent par voie de déclaration. Le compte de l'Algérie, provisoirement arrêté par les Délégations financières et le Conseil supérieur, est définitivement réglé par décret. Le trésorier payeur d'Alger est le comptable de la colonie ; il est en cette qualité justiciable de la Cour des comptes. Le compte établi par le trésorier payeur d'Alger, en qualité de comptable de la colonie, est remis aux Délégations financières et au Conseil supérieur en même temps que le compte administratif ».

D'autre part : « L'inspecteur général des finances en mission en Algérie adresse au Ministre de l'intérieur et au Ministre des finances, à l'expiration de chaque trimestre, un rapport d'ensemble sur la situation budgétaire et sur le fonctionnement des services financiers de la colonie. » (Art. 15.)

Ce n'est là qu'un contrôle purement administratif, une surveillance exercée par les supérieurs hiérarchiques sur les fonctionnaires qui sont sous leur coupe.

L'ordonnateur du budget algérien n'est donc soumis qu'à un seul contrôle, qui a lieu postérieurement à la clôture de l'exercice. C'est là une particularité qu'il importait de signaler et qui paraît spéciale à l'Algérie.

En France, le préfet, ordonnateur secondaire, est soumis à un contrôle mensuel de la part de la commission départementale. Dans les différentes colonies, une commission, dite commission coloniale, joue un rôle analogue à celui joué par la commission départementale.

Avant le règlement définitif du budget par le Président de la République, les Délégations financières et le Conseil supérieur peuvent bien examiner la manière dont il a été exécuté, elles peuvent s'assurer s'il n'y a pas eu dépassement de crédit, soit en matière de dépenses obligatoires, soit en matière de dépenses facultatives ; si chaque crédit a été employé comme il devait l'être ; elles peuvent présenter toutes les observations que leur suggère la comparaison du compte administratif de l'exercice avec le compte établi par le trésorier payeur général d'Alger, elles jouissent en un mot de la plus grande liberté pour contrôler le budget, mais ont-elles la possibilité d'exercer utilement ce contrôle ?

Nous ne le croyons pas, parce que rien ne vient leur faciliter l'accomplissement d'une tâche qui est particulièrement ardue.

Il n'y a pas en Algérie comme en France, une commission de vérification des comptes qui con-

trôle la bonne exécution du budget, avant que la Cour des comptes ne décide elle-même, par une déclaration générale de conformité, que l'exécution a été bonne.

Délégations financières et Conseil supérieur peuvent bien étudier le compte administratif de l'exercice et le compte par gestion, qui leur sont remis en même temps, mais ces assemblées risquent de se perdre dans l'examen des chiffres ; elles ne peuvent pas contrôler facilement si le budget a été exécuté d'une manière satisfaisante.

Etant données toutes ces considérations, la création d'une commission qui remplirait en quelque sorte en Algérie la mission exercée en France par la « commission de vérification des comptes des ministres », semble nécessaire, elle faciliterait la tâche des Assemblées algériennes dans le contrôle du budget, contrôle qu'elle rendrait singulièrement efficace.

Tels sont les points essentiels sur lesquels devraient porter les réformes.

Section II. — Avenir des Délégations financières.

M. Larcher, qui a étudié les questions algériennes avec une rare compétence, a écrit : « Les Délégations financières disparaîtront-elles ? Seront-elles fusionnées en une assemblée unique, véritable assemblée élue par le suffrage universel ayant des pouvoirs plus étendus ? L'assemblée

sera-t-elle, à l'image de la plupart des conseils généraux de nos colonies, composée partie de fonctionnaires, partie d'élus, et quelles proportions accordera-t-on à chacun de ces éléments ? se bornera-t-on, en maintenant la dualité, à réglementer avec plus de précision leur composition et leurs attributions ? Questions qui demeurent posées. »

M. Larcher n'a pas jugé bon de se prononcer, il serait prétentieux de notre part de vouloir trancher la question.

Nous allons simplement examiner les diverses propositions qui ont déjà été formulées, les principales tendances qui se dégagent en cette matière et qui paraissent devoir influer sur l'avènir.

MM. Morinaud, Marchal, Drumont et Firmin Faure présentaient, le 28 mars 1899, un projet de loi portant création d'un conseil colonial, né de la fusion des Délégations financières et du Conseil supérieur de Gouvernement.

Le principe de la représentation des intérêts était laissé de côté. L'on admettait comme mode de recrutement un suffrage universel limité par certaines restrictions, en ce qui concerne l'électorat réservé aux indigènes... Signalons encore que, d'après l'article 25, le Conseil colonial devait donner obligatoirement son avis sur tous les actes d'ordre législatif que l'organisation algérienne permettrait de réaliser par décrets et sur tous les projets de loi soumis au Parlement et concernant la colonie.

Ce projet fut rejeté. Les auteurs le soumirent de nouveau à la Chambre, en 1901, avec quelques modifications de détail, mais ce fut sans plus de succès.

Est-ce à dire qu'un Parlement colonial ne verra jamais le jour?

Les avis sont très divisés.

M. Maurice Colin n'hésite pas à voir dans les Délégations financières le premier embryon d'une Chambre de délégués, véritable Parlement colonial qui voterait et discuterait le budget de l'Algérie, tout comme le Parlement français discute et vote le budget de la France (1).

M. Laferrière, qui a été le créateur des Délégations financières, ne partage pas du tout cette manière de voir.

« A cette institution d'honorables députés ont opposé, au cours de cette session même, une autre conception du Conseil supérieur qui serait une assemblée élue au suffrage universel et au scrutin de liste, et qui constituerait (Conseil supérieur et Délégations financières disparaissant) une sorte de Parlement algérien en une seule Chambre, recrutée au suffrage universel. Je me permets de dire que cette conception me paraît des plus dangereuses pour l'Algérie.

« Il s'y fait déjà assez d'élections politiques, et si, en dehors de celles qu'elle est obligée de faire par

---

(1) Maurice Colin. Quelques questions algériennes, p. 285.

la législation en vigueur, il faut encore que pour ses propres affaires, pour sa vie locale et économique, l'Algérie se livre à de nouvelles luttes politiques, s'il faut qu'on superpose à tous les intérêts locaux des passions qui se développent si aisément, on aura fait à notre grande colonie un grand mal ; elle a assez souffert de la politique pour qu'on doive veiller maintenant à ce qu'elle n'en meure pas » (1).

Un gros point d'interrogation se pose ; nous ne saurions nous prononcer sur ce que réserve l'avenir.

---

(1) Chambre des Députés. Séance du 25 mai 1899. J. O. du 26. Débats, p. 1473.

CONCLUSION

Les Délégations financières algériennes sont une heureuse institution. Ayant vu le jour dans une période troublée, on ne saurait nier qu'elles ont été un élément de calme ; les délégués financiers donnaient l'exemple de la modération, et la dignité de leurs débats faisait un singulier contraste avec le désordre qui régnait dans la rue.

Telles qu'elles avaient été créées par le décret du 23 août 1898, elles constituaient un élément d'information de premier ordre, qui permettait à la métropole de connaître sûrement les besoins essentiels, les aspirations fondamentales de sa colonie.

Le mode de recrutement des Délégations financières procède d'une curieuse combinaison du système de la représentation des intérêts, et d'un suffrage universel sagement limité par des considérations empruntées au milieu et motivées par le but poursuivi. Il a permis de réunir les hommes les plus compétents, les mieux quali-

fiés pour parler au nom des différents groupements algériens.

La mission des Délégations financières était primitivement très restreinte ; le décret de 1898 leur avait accordé des attributions purement consultatives. La loi du 19 décembre 1900 devait élargir singulièrement leur compétence, en leur donnant un droit de priorité et d'initiative et même un certain droit de décision, en ce qui concerne les dépenses facultatives.

Des cris de joie saluèrent, en Algérie, la promulgation de cette loi, dispensatrice d'une liberté plus grande, loi qui flattait singulièrement l'amour-propre de ceux qui s'étaient faits les apôtres de l'indépendance algérienne. Depuis, cet enthousiasme s'est progressivement refroidi, et la loi que l'on qualifiait de « généreuse » en 1900, est aujourd'hui l'objet des attaques les plus violentes.

Que penser de ce revirement d'opinion ?

L'Algérie aspirait à une décentralisation toujours plus large. La loi de 1900, nous l'avons démontré, faisait bien faire un pas dans la voie de la décentralisation, mais c'était une décentralisation purement budgétaire.

Pouvait-on accorder à l'Algérie la décentralisation qu'elle demandait ?

La question doit se résoudre par une distinction.

Dans le domaine politique, toute tentative de décentralisation serait une faute lourde, car, en cette matière, l'unité doit toujours être conservée.

La décentralisation politique ne peut pas être soutenue en Algérie. La colonie ne peut pas vivre séparée de la France, elle a besoin de recourir constamment à elle ; son impuissance se manifeste surtout aux points de vue financier, militaire, maritime.

Nous avons vu, en étudiant le budget, que l'on avait été obligé, pour pouvoir inaugurer l'autonomie financière dans de bonnes conditions, d'accorder la remise gracieuse de certaines charges à l'Algérie (garantie d'intérêt, dépenses militaires).

Au point de vue militaire, le contingent qu'elle fournit chaque année est trop faible pour assurer la défense de son territoire et la répression des révoltes qui pourraient éclater ; en effet, c'est à peine si l'effectif algérien s'élève à 5.000 hommes aptes au service armé.

De plus, ne l'oublions pas, l'Algérie est un pays essentiellement agricole, ne possédant ni mines de charbons, ni gisements de pétrole, qui lui permettraient de vivre d'une vie économique propre, distincte de celle de la métropole.

L'autonomie peut se comprendre dans une colonie éloignée de la mère-patrie, ce n'est pas le cas pour l'Algérie qui est en communication avec la France par plusieurs câbles sous-marins, qui est reliée à elle par un service de transatlantiques pouvant effectuer la traversée en vingt-deux heures !

Enfin, dernière considération, un pays qui veut obtenir une décentralisation dans le domaine politique, jouir d'une parfaite autonomie, doit posséder l'unité de race, et l'Algérie est loin de posséder cette unité.

Les indigènes forment déjà deux groupes bien tranchés, les Berbères et les Arabes. Les Juifs viennent ensuite ainsi que de nombreux étrangers, principalement des Italiens, des Espagnols et des Maltais.

Au milieu de cette population si composite se trouvent, disséminés sur tout le territoire, environ 300.000 Français : c'est bien peu lorsque l'on songe que l'Algérie comprend plus de cinq millions d'habitants.

Que se passerait-il si l'on ne reconnaissait pas à la France la haute direction des affaires algériennes ?

Il faudrait admettre l'existence d'un Parlement colonial formé par les élus des Algériens ! La prépondérance dans ce Parlement ne pourrait logiquement être accordée qu'à l'élément français qui, possédant en fait la suprématie, disposerait de toutes les ressources, crédits, places, etc...., en faveur des Français.

Ce serait l'oppression des classes algériennes par la classe numériquement la plus faible, à moins que les indigènes, révoltés par les nombreux abus qui se commettraient, ne parvinssent à exterminer les « roumis ».

On voit par là combien est bienfaisante, en Algérie, l'influence de la métropole, influence modératrice qui empêche toutes les manifestations d'une politique abusive que l'élément français suivrait fatalement.

S'il est vrai que dans le domaine politique toute tentative de décentralisation serait une faute lourde, nous reconnaissons bien volontiers qu'au point de vue économique, en ce qui concerne les intérêts purement algériens, une décentralisation était désirable sous l'empire du décret de 1898.

La loi du 19 décembre 1900, en reconnaissant à l'Algérie la personnalité civile et financière, en accordant aux Délégations algériennes une grande liberté dans le vote des dépenses facultatives, a fait un grand pas dans la voie de la décentralisation.

Pourquoi cette loi, d'abord bien accueillie, fut-elle ensuite l'objet d'attaques si pressantes dans le sein même des Délégations financières ! C'est parce que l'élément français n'estime pas encore assez grande la part de liberté qui lui a été accordée, il veut obtenir encore davantage et s'agite pour faire aboutir ses revendications.

Il veut, tout d'abord, que les services encore rattachés soient mis sous la dépendance exclusive du Gouverneur général.

Cette prétention qui, à première vue ne paraît pas exorbitante, cache sous un aspect bénin une arme de combat redoutable.

Au nom du principe de l'unité administrative, il faut, dit-on, que le Gouverneur général concentre dans ses mains tous les pouvoirs, et pour cela tous les services doivent nécessairement dépendre de lui seul.

Pourquoi vouloir doter un homme d'une pareille autorité ? M. J. Thomas en a fourni éloquemment l'explication (1). C'est que l'élément « algérianisant » obtiendra plus sûrement du Gouverneur général les réformes dont il souhaite l'accomplissement, réformes que demande l'intérêt public. Mais quand on ne se laisse pas aveugler par les grands mots, l'on s'aperçoit facilement que le prétendu intérêt public que l'on invoque n'est pas autre chose que l'intérêt purement algérien qui, bien des fois, est en opposition complète avec les intérêts supérieurs de la métropole !

Le Gouverneur général, une fois que tous les pouvoirs auraient été concentrés dans ses mains, serait assailli par les nombreuses revendications qui ne manqueraient pas d'affluer de tous côtés, il ne pourrait guère opposer un refus formel aux demandes formulées au nom de l'intérêt public !

Actuellement, il peut encore se retrancher derrière le refus du Ministre compétent qui est son supérieur hiérarchique, il ne le pourrait plus dans

---

(1) Revue du droit public. Année 1902, p. 321.

l'avenir si les services encore rattachés aujourd'hui étaient placés sous sa dépendance exclusive.

Une opinion de M. de Solliers, rapporteur du budget de l'année 1902, nous fournira la plus éloquente des preuves de ce que nous avançons.

« Pour les services centralisés à Paris, comme l'instruction publique et la justice, sous la direction exclusive de Ministres métropolitains, l'incapacité des Délégations de réduire les dépenses obligatoires est absolue, en fait comme en droit. Mais pour les services fonctionnant à Alger sous l'autorité directe du Gouvernement local, le fait pourra tempérer la rigueur du droit. Si les Délégations ne peuvent réduire personnellement les dépenses obligatoires afférentes à ces services, elles pourront du moins les faire réduire par le Gouverneur lui-même, sur lequel elles auront action et qui tiendra à cœur de réaliser les vœux des conseils locaux, quand ces vœux, exprimés dans la forme convenable, ne s'inspireront que de l'intérêt public ».

Comme nous venons de le faire remarquer précédemment, l'intérêt public ne sera rien autre chose que l'intérêt purement algérien.

Il faut reconnaître que les assemblées locales se comportent facilement à la façon des individus pris isolément, elles ont une compréhension très nette de leurs intérêts particuliers, mais oublient facilement les intérêts supérieurs du pays.

Disons donc que tout ce qui peut fortifier notre domination, augmenter notre prestige, tous les services qui visent la direction politique qu'il convient d'imprimer au pays doivent être dirigés par la métropole, mais, pour assurer le fonctionnement de ces services, il faut que les dépenses qu'ils occasionnent soient nécessairement effectuées.

Si l'on avait laissé les Délégations algériennes tout-à-fait libres en matière budgétaire, il est probable que les services algériens auraient été magnifiquement dotés, tandis que les dépenses d'intérêt général, les dépenses de souveraineté, n'auraient obtenu qu'une portion réduite.

Il convenait de limiter étroitement leurs attributions au regard de ces dépenses, le meilleur moyen était de leur reconnaître un caractère obligatoire.

C'est avec juste raison que l'on n'a pas voulu « franchir le pas qui sépare l'autonomie financière d'une véritable et complète autonomie politique », pas qui aurait été franchi, si l'on avait reconnu aux Assemblées algériennes un pouvoir discrétionnaire sur toutes les dépenses.

Les Délégations financières telles qu'elles sont actuellement organisées, peuvent bien subir quelques critiques de détail mais il faut leur reconnaître le mérite d'avoir été un élément de calme, d'avoir fait participer les classes algériennes à l'administration générale du pays leur donnant des droits propres, mais leur inculquant par là même la notion de leur responsabilité, de leurs

devoirs. Au point de vue pratique, elles ont fait incontestablement œuvre utile. L'institution nouvelle a donné de bons résultats dans le passé, nous ne voyons pas pourquoi les résultats de l'avenir ne seraient pas tout aussi bons.

Montpellier, le 2 décembre 1912.
Vu : Le Doyen
VIGIÉ.

Montpellier, le 26 novembre 1912.
Vu : Le Président de la Thèse,
BARTHÉLEMY.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Montpellier, le 2 décembre 1912.
Le Recteur,
A. BENOIST.

BIBLIOGRAPHIE

Auteurs

Benoist (Ch.). — De l'organisation du suffrage universel.

Beudant (Ch.). — Le droit individuel et l'Etat.

Bonzom (L.). — Le régime financier de l'Algérie (1900).

Colin (M.). — Quelques questions algériennes.

Demade (F.). — Le budget spécial de l'Algérie (1902).

Dislère. — Traité de législation coloniale.

Estoublon et Lefèbure. — Code de l'Algérie annoté.

François (Ch.). — La représentation des intérêts dans les corps élus.

Girault (A.). — Principes de colonisation et de législation coloniale.

Gouvernement général de l'Algérie. — Compte rendu des sessions des Délégations financières.

Grivaz (F.). — Les Délégations financières en Algérie. Revue politique et parlementaire (1900).

Hanoteau et Letourneux. — La Kabylie.

Hubert (L.). — Les Délégations financières en Algérie. Revue politique et parlementaire, sept. 1903.

Larcher (E.). — Traité élémentaire de législation algérienne.

Lenormand (J.). — Le péril étranger.

Leroy-Beaulieu (P.). — L'Algérie et la Tunisie.

— De la colonisation chez les peuples modernes.

Paoli (L.). — Le mal de l'Algérie. Revue politique et parlementaire (1899).

Peringuey (R.). — Autonomie financière de l'Algérie (1904).
Petit (E.). — Organisation des colonies françaises et des pays de protectorat.
Sabatier (C.). — Les Berbères sédentaires. Revue d'anthropologie (1882).
Séverin de la Chapelle. — Nouvel organisme de la souveraineté nationale en France.
de Solliers. — Le Budget algérien.
Thomas (J.). — Les Délégations financières et le droit public. — L'autonomie financière de l'Algérie. Revue du droit public et de la science politique en France et à l'Etranger (1899-1900-1902).
Prins. — La Démocratie et le régime parlementaire.
Wahl (Maurice). — L'Algérie.

Journaux — Revues — Bulletins

Bulletin mensuel du Comité de l'Afrique française.
Journal Officiel.
Revue Algérienne et Tunisienne de législation et de jurisprudence.
Quinzaine coloniale.
Revue du Droit public et de la Science politique en France et à l'Etranger.
Revue politique et parlementaire.
Revue d'anthropologie, 1882.
Questions diplomatiques et coloniales, n° 15, février 1899.

TABLE DES MATIÈRES

